

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

CAIO LAUTH GUALBERTO

**AVALIAÇÃO DO PLANO DE METAS DO GOVERNO – PLAMEG DE SANTA
CATARINA – 1961/1970: SIGNIFICADO E IMPORTÂNCIA PARA O
DESENVOLVIMENTO**

Florianópolis
2010

CAIO LAUTH GUALBERTO

**AVALIAÇÃO DO PLANO DE METAS DO GOVERNO – PLAMEG DE SANTA
CATARINA – 1961/1970: SIGNIFICADO E IMPORTÂNCIA PARA O
DESENVOLVIMENTO**

Monografia submetida ao Departamento de
Ciências Econômicas para obtenção de carga
horária da disciplina CNM 5420 – Monografia.

Orientador: Prof. Dr. Silvio Antônio Ferraz Cário.
Área de Pesquisa: Planejamento Econômico

Florianópolis
2010

**Avaliação do plano de metas do governo – PLAMEG de Santa Catarina –
1961/1970: significado e importância para o desenvolvimento**

A Banca Examinadora resolveu atribuir nota **9,0** ao aluno Caio Lauth Gualberto na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho. Em 05 de julho de 2010.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Silvio Antonio Ferraz Cario
Presidente - UFSC

Profa. Dra. Eva Yamila A. da Silva Catela
Membro – UFSC

Profa. Msc. Reginete Panceri
Membro – UFSC

*Aos meus pais, Juarez e Adriana,
por mostrarem diariamente, dos seus jeitos,
como é bom viver e ser feliz.*

AGRADECIMENTOS

Agradecer... quando penso em dizer obrigado depois de um trabalho de tal importância, logo gostaria de estender a todos que passaram por mim durante todos os anos da graduação. Alguns contribuíram muito para sua execução, como meus pais que colocaram todos os recursos que possuíam a minha disposição. Além disso, tive os mimos da mamãe, tais como: o quentinho e saboroso misto quente na bandeja, a incessante preocupação se está tudo bem, as histórias no superlativo, sua alegria sem fim, as arrumações do quarto – e nesse mimo incluo os inúmeros enfeites do meu quarto. Tive também os agrados do papai, são eles: o carro lavado aos sábados, o combustível no carro colocado no posto mais longe da cidade, – porque é o mais barato – mesmo sabendo que é desvantajoso economicamente, as caronas de ida e volta para o trabalho que podiam ser quietas, falantes ou nervosas, dependendo de como seria ou havia sido o dia de trabalho de ambos, além de sua preocupação prévia constante em saber se vou almoçar no sábado e/ou domingo e suas frutas e verduras frescas da feira da madrugada das 6 da manhã de sábado.

Ao meu orientador, Silvio Cário, que após ministrar a sua primeira aula já foi para mim a referência na graduação. Suas aulas expositivas e seus debates enriquecedores contribuíram muito para minha formação, resultando neste trabalho.

Convivi também com meus amigos, os quais agradeço pelas risadas e pelas histórias que me contaram e também que me ouviram contar. Umas com fim outras não, dependendo do narrador. Algumas favoreciam o próprio narrador, outras sabatinavam algum amigo. Enfim, todas tinham o mesmo propósito: dar boas risadas! Aos meus colegas de trabalho, os quais viram, auxiliaram e proporcionaram, o planejamento e execução deste trabalho.

Como dizem, deixamos o melhor para o final. Agradeço também a minha namorada, Maria Eduarda, que se fez presente na totalidade deste projeto. Em momentos difíceis, com seu ombro para apoiar; nos mais alegres, com seu jeito “espoleta” para me deixar ainda mais feliz. Sua compreensão com as palavras me ajudavam, mesmo com a face desapontada após receber um não para algum “mega evento”. Seu carinho, seu amor, sua paixão, seu jeito alegre, sua inteligência, todos os seus adjetivos traduzidos em: companheirismo. Às vezes realizado de forma confusa, mas sempre do jeito Duda!

Enfim, a todos o meu muito obrigado!

RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar as experiências de planejamento econômico realizados na década de 1960 no âmbito estadual. Neste propósito, realiza-se uma análise do Plano de Metas do Governo (PLAMEG). Considerado um dos mais eficientes planos de desenvolvimento já implementados no Estado de Santa Catarina por conseguir atender os seus objetivos de forma eficiente. Um estudo sobre a importância da ação estatal na economia, além de uma caracterização técnica sobre planejamento para auxiliar a análise acerca do plano também se faz presente no trabalho. Além da evolução percentual maior do PIB catarinense, em comparação com o nacional, a eficiência obtida pelo plano também contemplou a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a infraestrutura e o desenvolvimento econômico. Como resultado desta análise, tem-se que o PLAMEG I e II foram planos de desenvolvimento que podem ser utilizados como referência para confecção de outros, pois eles contemplaram a maior parte dos elementos técnicos de um planejamento, fazendo-se também presente como Estado promotor do desenvolvimento.

PALAVRAS CHAVE: PLAMEG, Planejamento, Estado

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 Tema e problema	8
1.2 Objetivos.....	14
1.2.1 Objetivo geral	14
1.2.2 Objetivos específicos	14
1.3 Justificativa.....	15
1.4 Metodologia.....	16
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: ELEMENTOS PARA COMPREENSÃO DAS FUNÇÕES E DO PLANEJAMENTO ESTATAL	19
2.1 Introdução.....	19
2.2 A importância do Estado e suas funções	20
2.2.1 Estrutura	24
2.2.2 Relação com a sociedade.....	26
2.3 Transformações do Estado.....	28
2.3.1 Ciclos do Estado	30
2.3.2 Crise do Estado.....	33
2.3.3 Reforma do Estado	35
2.3.4 O Estado e a globalização.....	39
2.3.5 Estado-Nação: desenvolvimentismo e projeto de desenvolvimento	43
2.3.6 Estado Schumpeteriano	45
3 PLANEJAMENTO: REFERENCIAL TÉCNICO PARA SUA ELABORAÇÃO....	51
3.1 Introdução.....	51
3.2 Origem e desenvolvimento.....	51
3.3 A importância do planejamento.....	54
3.4 Definição	57
3.5 Características.....	60
3.6 Formas e tipos de planejamento	62
3.7 Princípios e condições essenciais	66
3.8 Etapas e fases.....	69
3.9 Objetivos.....	73
3.10 Instrumentos de planejamento.....	75
3.11 Variáveis que afetam o planejamento.....	77
4. PLANOS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL: SÍNTESE DE SUAS CARACTERÍSTICAS	80
4.1 Introdução.....	80
4.2 Plano Trienal (1962 até 1963).....	80
4.2.1 A fase antecedente ao Plano Trienal (1961-1962).....	80
4.2.2 O Plano Trienal.....	83
4.3 Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1967)	86
4.4 Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1972)	89
5 ANÁLISE DO PLANEJAMENTO EM SANTA CATARINA (61 – 70): PLAMEG I E II	94
5.1 Introdução.....	94

5.2 Situação de Santa Catarina em 1960: alguns elementos econômicos	95
5.3 Início do Planejamento em Santa Catarina – Plano de Obras e Equipamentos (1956 – 1960).....	97
5.4 A Criação do Seminário Sócio Econômico: base para o PLAMEG	99
5.4.1 Surgimento	100
5.4.2 Metodologia.....	102
5.5 Gabinete de Planejamento	104
5.5.1 Órgãos de direção	106
5.5.2 Órgãos técnicos	108
5.5.3 Órgãos administrativos.....	109
5.5.4 Mudanças no Organograma e Composição dos Órgãos.....	109
5.6 O Plano de Metas do Governo: PLAMEG I.....	110
5.6.1 Características estruturais.....	111
5.6.2 Objetivos.....	113
5.6.3 As 3 Metas	114
5.6.3.1 O Homem	116
5.6.3.2 O Meio.....	117
5.6.3.3 A Expansão Econômica.....	118
5.6.4 A Origem dos recursos	119
5.6.5 Reestruturação administrativa	121
5.7 A Continuidade do PLAMEG I: PLAMEG II.....	123
5.7.1 Objetivos.....	123
5.7.2 Principais diferenças em relação ao PLAMEG I.....	124
5.8 Resultados.....	125
5.8.1 Educação.....	125
5.8.2 Energia.....	126
5.8.3 Transportes	127
5.7.4 Agricultura.....	127
5.9 Alguns resultados comparativos do desenvolvimento de Santa Catarina em relação ao nacional na década de 60	128
6 CONCLUSÃO.....	134
REFERÊNCIAS	138

1 INTRODUÇÃO

1.1 Tema e problema

A partir de 1930, o planejamento nacional foi cada vez mais necessário para que as políticas desenvolvimentistas defendidas surtisser os efeitos desejados. Portanto o planejamento era feito com base na política econômica governamental que se adotava no período em questão. Segundo Ianni (1991), teve-se no Brasil duas estratégias de desenvolvimento que foram balizadoras para a criação dos planejamentos de governo uma considerada nacionalista e outra associada. No período de 1930-45, 1951-54 e 1961-64 utilizou-se principalmente a primeira estratégia, e no período de 1946-50, 1955-60 e partir de 1964 viu-se a segunda em evidência. Entretanto, a utilização de uma delas como principal não descartou a tomada de decisões com base na outra. Por muitas vezes foi possível visualizar decisões tomadas pelo Estado contraditórias ou ambíguas dando foco, em determinado momento, numa perspectiva mais nacionalista e outrora internacionalista.

Ianni (1991) também destaca uma terceira estratégia de desenvolvimento que esteve presente na sociedade. Esta defendia a participação aberta do Estado nas atividades econômicas. Por ter um caráter mais socialista não chegou a alcançar o poder, ficando apenas nos grupos políticos sem maiores representatividades.

Diante de um Estado com seu desenvolvimento dependente, mas que se considerava associado, a transição para uma economia baseada no setor industrial promoveria mudanças no subsistema econômico brasileiro gerando a necessidade de planejamento por parte do governo (IANNI, 1991). Para o autor:

(...) essa transição implicou em uma série de reajustes, e reacomodações econômicos, sociais, políticos e culturais. A rigor, tratava-se de uma revolução na esfera do poder político, tanto quanto no nível da estrutura econômica. Esse foi o motivo por que o Estado foi levado a desempenhar papéis novos e decisivos, na reorientação, funcionamento, diversificação e expansão da economia do País. Essa foi a razão por que ocorreu a progressiva adoção de técnicas de planejamento, como instrumentos da política econômica governamental. (IANNI, 1991, p. 309)

O planejamento econômico é responsável por alterar ou enraizar um modelo econômico ou social, para tal é necessário agir nas estruturas de poder que estão diretamente

ligadas às relações e aos processos políticos e econômicos influenciados e determinados reciprocamente (IANNI, 1991). Portanto, tem-se que o planejamento está intimamente relacionado com os fatores políticos e que estes, por sua vez, modificam ou consolidam as diretrizes do planejamento vigente e/ou futuro em termos econômicos.

No processo de desenvolvimento surgiu a necessidade de socialização dos custos de instalação e ampliação da infraestrutura do país, pois devido a vinda de multinacionais e o aumento de investimentos do setor privado, novas deficiências se tornariam evidentes e só poderiam ser supridas pelo Estado. O capitalismo brasileiro era dado na forma de associado ou dependente. Nesta perspectiva, “(...) o Estado passa a ser o responsável pelo funcionamento, diversificação e prosperidade do setor privado” (IANNI, 1991, p. 313).

Tais aspectos, tornam-se mais claros quando elucidado através da realidade brasileira no que diz respeito aos planos de desenvolvimento adotados a partir de 1930. Teve-se a partir desta data, o surgimento de necessidades cada vez maiores na parte estrutural brasileira, principalmente em energia e transporte. Entretanto, para o governo efetuar melhorias nestes setores seria necessário, além de fontes de recursos, uma integração política, pois através dela o governo teria o apoio necessário para executar e aprovar tais progressos.

Os planos de desenvolvimento brasileiro surgiram como setoriais, não havendo inicialmente um pensamento global. Contudo, o que se viu na prática foi que apesar de serem individualizados acabaram gerando melhorias na economia como um todo. A partir desta observação empírica, o governo criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, para ser seu agente atuante em determinados planos globais de desenvolvimento.

O Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, em 1939, foi o primeiro plano que adotava o pressuposto básico de que “(...) o orçamento é o plano traduzido em dinheiro” (DRAIBE, 1985, p. 104). Pretendia atender às necessidades apresentadas de investimento em infraestrutura, indústrias de base e o reaparelhamento das Forças Armadas. Estas advinham principalmente para gerar a independência econômica do país, através da industrialização, e defender a sua soberania com o investimento nas Forças Armadas. Politicamente o plano também foi muito bem aceito, pois tinha o apoio de um forte aliado: o exército.

O segundo plano visto no país foi o Plano de Obras e Equipamentos (POE), em 1943. Também implementado no governo de Getúlio Vargas, procurou orientar os investimentos públicos buscando uma maior racionalidade, mantendo o foco na instalação e ampliação das indústrias de base. Entretanto, tal como o anterior, não apresentou um cronograma, nem as obras que seriam realizadas o que provocou com o passar do tempo, seu enfraquecimento e, conseqüentemente, seu abandono (DRAIBE, 1985).

Ambos os planos agregaram em pequena parcela como experiências positivas de planejamento, pois conseguiram extrapolar exageradamente os orçamentos, devido principalmente a falta de fiscalização. As poucas metas que foram propostas também não foram executadas pela escassez de recursos financeiros. Outro aspecto negativo comum a ambos foi a falta de canalização de investimentos privados para setores públicos deficitários. Portanto, vê-se diversas falhas que foram cruciais para o sucesso de um plano de desenvolvimento.

Com base nos erros apresentados nos planos supracitados, Draibe (1985) afirma que, criou-se em 1944 a Comissão de Planejamento Econômico com o objetivo de estimular a economia nacional através do desenvolvimento das seguintes áreas: agricultura, indústria, comércio interior e exterior, transportes, moeda, crédito, tributação. Apesar de ter um objetivo condizente com a realidade, a comissão não tinha o apoio político necessário enfrentando uma resistência industrializante, nacionalista, intervencionista e de planejamento. Tais resistências eram fruto das experiências fracassadas de planejamento.

O Brasil em 1948 teve o Plano Salte, segundo Viana (1990), que foi o primeiro plano que não concentrou seus esforços em promover a industrialização pesada do país. Seu foco era o desenvolvimento da saúde, alimentação, transporte e energia. Contudo foi o primeiro a utilizar meios efetivos de informações e instrumentos estatísticos para o acompanhamento e estruturação do plano. Apesar destas evoluções apresentadas dos planos anteriores, viu-se os mesmos erros no que diz respeito à falta de coordenação dos gastos públicos e a origem dos recursos necessários para o seu financiamento.

No governo de Juscelino Kubitschek, o Plano de Metas (1956 – 1961) buscou a união dos interesses do capital privado com os do Estado (ORENSTEN; SOCHALZEWSKI, 1990). Para tal, promoveu incentivos fiscais e financeiros para empresas estrangeiras, principalmente se estas atuassem em áreas novas que promoveriam a abertura de novos

blocos produtivos. As empresas estatais também foram criadas, sendo priorizadas as que gerassem um novo mercado. Conseguiu, ao contrário dos demais planos, regular e fiscalizar o capital financeiro, além de utilizar-se de perspectivas futuras sobre a economia como um todo.

Após o sucesso desenvolvimentista do Plano de Metas, teve-se o Plano Trienal (1962 – 1963). Mais conservador, como tratado por Abreu (1990), do que seu antecessor, o plano veio para conter a aceleração inflacionária e a deterioração externa que o país vinha sofrendo. Tentou atuar de forma incisiva no combate à inflação tentando fazer correções nos preços, redução do déficit público, controle da expansão do crédito. Entretanto seus objetivos foram sendo afrouxados e perdidos ao longo dos anos, resultando no fracasso do plano.

Em 1964 surgiu, em um momento conturbado do país, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Seguindo basicamente os mesmos objetivos de estabilização que seu antecessor de redução das taxas inflacionárias aliado com a promoção do crescimento do produto, conforme relata Resende (1990). Com esses objetivos, tratou-se também de atenuar os desníveis econômicos, aumentar os empregos e corrigir os déficits do balanço de pagamentos. Tal plano sucumbiu em 1967 devido à continuidade da inércia do crescimento do país.

Foi então que em 1967 criou-se o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), citado por Lago (1990), que apesar de ter a continuidade dos problemas anteriores promoveu mudanças nas áreas monetária e fiscal. Resgatou de certa forma o âmbito desenvolvimentista do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek e objetivou o crescimento econômico pelo investimento em setores diversificados, diminuição do papel do setor público, crescimento do setor privado através da utilização da capacidade ociosa, expansão do comércio exterior e aumento dos níveis de emprego. Tal plano conseguiu elevar a taxa de crescimento do país para o nível médio de 11% ao ano no período de 1968 até 1973. Tal fato gerou o I Plano Nacional de Desenvolvimento em 1972.

No âmbito estadual, em Santa Catarina, seu desenvolvimento assumiu características distintas de muitos estados nacionais. Neste período a transformação do capital mercantil para o industrial, deu-se paralelamente aos outros estados do país (1945 até 1962), apesar de ser em um menor ritmo se compararmos com o eixo central (São Paulo e Rio de Janeiro).

Entretanto, num patamar elevado se compararmos aos estados do Nordeste. Goularti-Filho (2007, p. 160) divide o desenvolvimento econômico nacional do período em:

a) Estados que continuaram com suas estruturas econômicas e sociais quase que imóveis e que mudaram com uma intervenção externa; e b) Estados que expandiram nos setores que tinham alguma especialidade e, num segundo momento, diversificaram suas economias.

E conclui que:

(...) a metamorfose do capital em Santa Catarina cumpriu sua função dinâmica. Da pequena produção mercantil, do sistema colônia-venda, desdobrou-se para o capital industrial mercantil ou agroindustrial. Sendo assim, o espaço para investimentos de fora no intuito de romper com o atraso, como se deu em alguns Estados brasileiros, não foi necessária em Santa Catarina, pelo menos até o final dos anos 1960. O espaço foi preenchido, em larga medida, pelo capital local que se integrou ao mercado regional e nacional, a exceção foi no setor de papel e celulose.

Vê-se que o Estado teve o desenvolvimento em seu próprio ritmo, mas que foi se acelerando à medida que ia promovendo uma integração nacional cada vez maior. Entretanto, o desenvolvimento do parque industrial catarinense não veio acompanhado da infraestrutura necessária e, com isso, na metade da década de 50 começaram a ser lançados e implementados planos de desenvolvimentos para que o Estado fornecesse as condições necessárias de continuidade do crescimento.

Os principais problemas apresentados eram a indisponibilidade de energia elétrica suficiente, a precariedade dos transportes viários e portuários e a falta de crédito. Diante de tais necessidades o governo catarinense cria o Plano de Obras e Equipamentos (POE), em 1956, para tentar regularizar estas deficiências e o assincronismo entre o progresso industrial e o estrutural.

Contudo este primeiro plano de fato apenas serviu para organizar as finanças do Estado, sem realizar grandes avanços estruturais como de fato era objetivado.

Embora não significasse mais do que um orçamento paralelo de investimentos submetido a tratamento especial, não se podendo titulá-lo como um plano global, representou a primeira tentativa, no Estado, de vinculação de investimentos em obras pré-definidas. Seus recursos financeiros, decorrentes do aumento de 20% no Imposto sobre Vendas e Consignações – IVC, deveriam ser aplicados em quatro itens: 1. estradas de rodagens; 2. energia elétrica; 3. agricultura; 4. educação e cultura. (SCHMITZ, 1985, p. 20)

Somente em 1962, segundo Goularti-Filho (2007), é que teremos as novas bases econômicas montadas pelo Estado que promoveriam a ascensão nacional e internacional catarinense, pois anteriormente a este período não era possível visualizar uma integração tanto no âmbito estadual como no nacional e isto provocara um “gargalo” para o desenvolvimento acelerado que deveria ser aberto.

O Plano de Metas do Governo (PLAMEG) foi criado em 1961 no governo de Celso Ramos. Seus objetivos foram resultantes do Seminário Socioeconômico promovido pela Federação das Indústrias de Santa Catarina (FIESC) com a colaboração da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), onde conseguiram diagnosticar a economia catarinense. O Seminário adveio de reuniões em diversas cidades do Estado que apresentavam seus problemas e as melhorias necessárias para a região. Neste, identificou-se as deficiências e criaram-se as propostas para as melhorias no Estado como um todo, que foram concluídas depois de discussões coletivas. Os objetivos do PLAMEG, segundo Schmitz (1985, p 63-64): “(...) resumiam-se na execução , aperfeiçoamento e autorização de obras e serviços públicos e promoção do desenvolvimento econômico e social do Estado”. O plano tinha o apoio das secretarias estaduais, Banco de Desenvolvimento Econômico de Santa Catarina (BDE), Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC) e do Departamento de Estradas e Rodagem (DER) que atuavam nos pontos chaves para o desenvolvimento estrutural catarinense. Como resultado, obteve-se a presença cada vez maior das indústrias na esfera econômica e política do Estado, pois o pensamento era a favor do aumento da participação industrial dinâmica.

Diante da experiência favorável obtida com o PLAMEG, criou-se no governo de Ivo Silveira (1966-1970) o PLAMEG II, que seria uma continuação do primeiro. Após este período, o Estado vivenciou o Projeto Catarinense de Desenvolvimento (PCD) em 1971 – 1974 com o propósito de dar um caráter mais tecnocrático ao governo e uma articulação direta com os propósitos do governo nacional.

Diante dos aspectos apresentados, vê-se a necessidade de correlacionar o Estado nacional com o catarinense, principalmente no que diz respeito aos planos de desenvolvimento utilizados pelo primeiro em anos áureos como 1968 até 1973 e pelo segundo em anos distintos, tais como 1961 até 1971. Neste contexto, busca-se verificar como estava economia catarinense naquele momento e qual foi a base política que foi

configurada para obter tamanho apoio para a realização de um projeto grandioso e antes nunca feito.

Para tanto, objetiva-se responder a seguinte questão de pesquisa:

Quais foram os objetivos e os principais resultados alcançados pelo PLAMEG com o intuito de promover o desenvolvimento em Santa Catarina?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Analisar e avaliar o Plano de Metas do Governo de Santa Catarina com o intuito de contribuir com estudos sobre o planejamento público estadual para o desenvolvimento econômico.

1.2.2 Objetivos específicos

Discutir elementos teóricos e analíticos que realçam a importância do planejamento do Estado como condição para promoção do desenvolvimento econômico.

Descrever de forma sintética as técnicas para elaboração do planejamento.

Descrever e analisar o conteúdo dos planos de desenvolvimento nacional no período que abrange até o final dos anos 70 no Brasil.

Caracterizar e analisar especificamente o PLAMEG I e II, no período de 1961 até 1970, enquanto planos de governo estadual.

1.3 Justificativa

O presente trabalho parte do pressuposto que foi a partir do planejamento econômico, através principalmente do PLAMEG, que Santa Catarina aumentou sua participação na economia brasileira, bem como se desenvolveu internamente como antes nunca visto. Afinal, mesmo o país tendo suas taxas de crescimento de forma desigual a economia catarinense apresentou crescimento tanto de forma quantitativa, como qualitativa.

Gastos com planejamentos podem trazer retornos imensuráveis e ainda, o mais importante, minimizam os erros gerando uma redução da necessidade de retrabalho (mais gastos). A utilidade dos gastos públicos são maximizados e o seu tempo valorizado. Obras e manutenções são habilmente planejadas e executadas permitindo um ganho substancial para as empresas e indústrias locais. Obras emergenciais de contingência dão lugar à obras para atender o futuro, ou seja, o urgente passa a não existir e sim o importante. Os empresários passam a ter a segurança de que a expansão industrial será acompanhada efetivamente pelo Estado na parte de infraestrutura e as dificuldades apresentadas serão agilmente resolvidas. Com base nisto, inicialmente com o POE e logo em seguida com o PLAMEG, acredita-se que os investimentos estaduais foram advindos de um horizonte positivo vislumbrado por parte dos empresários, que gerou um descolamento desenvolvimentista do Estado catarinense, apesar do momento difícil do país.

Os subsídios necessários para uma crítica positiva ou negativa de um plano de desenvolvimento nacional ou estadual é possível diante dos fatos apresentados. Saber pontuar as possíveis falhas e acertos de um planejamento antes mesmo de sua execução, evitando falhas futuras. Obter através das experiências passadas do PLAMEG as melhores práticas para a realização de um planejamento eficaz e os equívocos que não devem ser repetidos.

Os estudos sobre a economia catarinense são aprofundados, visto que não se têm tantos estudos econômicos, principalmente quando falamos do PLAMEG, e seu desenvolvimento acelerado no que diz respeito à industrialização, apesar de seu início tardio. Absorver a essência do planejamento econômico eficaz vivenciado em Santa Catarina neste período para tentar trazê-lo e, por que não, utilizá-lo nos dias de hoje tanto no

âmbito estadual, quanto no nacional. Tentar elaborar um modelo de planejamento eficaz, seria uma proposta um tanto quanto ousada, pois as condições econômicas são outras e estão em constante mudança, sendo assim, um planejamento deverá ter sempre um grau de flexibilidade elevado. Descreve-se o quão importante é esta flexibilidade para um planejamento e até que ponto ela acaba não desconfigurando o modelo original.

Cita-se a importância da organização para se ter um planejamento eficaz, afinal o país apresentou diversos modelos que fracassaram justamente por não possuir uma clara. Não deixar alguns aspectos nítidos desde o início pode promover seu fracasso. O acompanhamento constante do plano também é essencial e está intimamente ligado com a estruturação. Verificar quais os órgãos e formas de acompanhamento utilizadas naquela época que foram importantes.

Aliado ao estudo econômico ainda caberá a homenagem ao Secretário Executivo do Gabinete de Planejamento do PLAMEG, o falecido Dr. Annes Gualberto, meu avô paterno, que por anos foi peça chave deste plano-modelo catarinense de desenvolvimento e que acabei não o conhecendo pessoalmente. Com certeza será um imenso prazer tê-lo mais próximo neste período.

1.4 Metodologia

O método dialético é utilizado como principal ferramenta de pesquisa, segundo Bocchi (2004, p.65-66), o qual é constatado:

(...) está em jogo a análise do objeto numa perspectiva histórica, com tudo o que isso pode significar em termos da gênese, desenvolvimento e superação de um determinado modelo econômico, formando um pano de fundo para se abordar áreas, assuntos e temas em torno de objetos de pesquisa tais como teoria e história das crises, desenvolvimento econômico e suas perspectivas, padrões de intervenção econômica do Estado e seus limites, repartição da riqueza e possibilidades de justiça social numa economia de mercado, entre outros.

Utilizam-se como métodos auxiliares na investigação a observação, a comparação e a análise estatística. Por observação, segundo Bocchi (2004, p. 74), entende-se que “(...) é o modo exclusivo pelo qual se dá a apreensão da realidade que origina o saber como senso

comum”. Com a comparação de realidades no tempo (diacronia) e no espaço (sincronia), obtém-se os contrastes e as semelhanças, como relatado por Bocchi (2004). Por último a análise estatística “(...) implica um refinamento bastante grande com relação à coleta bruta de dados e à análise de sua representatividade no universo que forma o objeto de pesquisa”, de acordo com Bocchi (2004, p. 75).

Estes métodos, principal e auxiliares, são utilizados para a busca pela resposta da eficácia ou não do planejamento para o Estado de Santa Catarina. Promove o detalhamento dos fatos históricos da década de 60 e a análise dos dados quantitativos a fim de fazer a comparação e constatação da evolução econômica do Estado naquele período com base nos objetivos específicos detalhados anteriormente.

O primeiro objetivo específico, que trata dos elementos teóricos e analíticos do planejamento estadual para o desenvolvimento econômico, é abordado utilizando os aspectos que um Estado pode assumir para promover o desenvolvimento. Descreve os pressupostos básicos para que se possa empreender ações, descrevendo-as também. Expõe as transformações sofridas e os papéis que ele pode ter. Para a teorização sobre a importância do planejamento econômico se utiliza Ianni (1991), Lafer (1984), Bresser-Pereira (2009, 2006, 1998, 1996, 1981), Evans (2004), dentre outros.

No tocante ao segundo objetivo, que aborda de forma sintética as técnicas para a elaboração do planejamento, realiza-se sua definição para posteriormente caracteriza-lo através de suas formas e tipos, seus princípios e condições essenciais, suas etapas e fases, seus objetivos, seus instrumentos e as variáveis que o afetam. Para tanto, recorre-se a Amato (1971), Daland (1963), Dobb (1973), Fonseca (2006), além de outros.

Ao entrar no terceiro objetivo, que visa a descrição detalhada dos planos econômicos de desenvolvimento no Brasil até a década de 70, utiliza-se publicações que tratam dos planos governamentais federais, tais como: Abreu (1990), Draibe (1985), Ianni, (1991), Martone (1984), Resende (1990), dentre outros.

Por fim, o quarto objetivo consiste em avaliar o desempenho dos planos estadual – PLAMEG I e II - para posteriormente buscar alguns entrelaçamentos com o nacional. Descreve-se sua elaboração e destaca-se o significado do plano e suas características estruturais. As metas de cada plano e seus resultados também são tratados. Separou-se alguns itens para comparar os resultados obtidos com o nacional. Para tal, utilizou-se como fontes

as seguintes referências bibliográficas: Mensagem Anual do Governador (1961, 1962,1963, 1964,1969), IPEADATA, Schmitz (1985), Goularti-Filho (2007, 2005), Mattos (1973), Abreu (1970), Documento Final do Seminário Sócio Econômico (1959), dentre outros.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: ELEMENTOS PARA COMPREENSÃO DAS FUNÇÕES E DO PLANEJAMENTO ESTATAL

2.1 Introdução

Antes de se começar a abordagem sobre o planejamento é necessário fazer uma análise sobre o papel desempenhado pelo responsável por sua implementação: o Estado. É importante ressaltar o valor do Estado na economia, e quais são suas funções essenciais e como elas interagem entre si. Portanto, visualizar a estrutura estatal e a relação do mesmo com a sociedade é a consequência das análises supracitadas. Cabe ressaltar que diante de cenários diversos o Estado passa por transformações que se deve observar de perto, tais como globalização, crises, reformas, etc. Por isso, a medida que o Estado vai enfrentando tais situações e aumentando sua magnitude, torna-se cada vez mais necessário um planejamento econômico.

A discussão sobre a necessidade da participação do Estado na economia é ampla e cada vez mais presente. Quando se enfrentam crises no sistema capitalista ela é ainda mais evidenciada. Primeiramente, deve-se observar como surgiu o Estado e seu desenvolvimento até o mundo contemporâneo. Um país ser ou não atuante não é uma “decisão” simples, principalmente quando questionamos se sua abstenção seria possível. Entretanto, quando opta pela participação na economia ele pode agir de várias maneiras que trarão resultados positivos e até consequências que não serão tão benéficas para a economia local.

Para um maior entendimento acerca do Estado, faz-se a divisão do capítulo em seções. A seção 2.2 trata a importância do Estado para o país e quais as suas funções elementares. A dividiremos em subseções onde se abordam, na 2.2.1 a sua estrutura, na 2.2.2 a sua relação com a sociedade, ou seja, nela se vê quais os reflexos de suas ações para a sociedade. Na seção 2.3, tem-se as possíveis transformações que o Estado pode sofrer, sendo assim, divide-se nas subseções: 2.3.1 que trata acerca dos Ciclos do Estado, 2.3.2 que relata a crise do Estado e suas consequências, 2.3.3 que descreve a reforma do Estado, 2.3.4 que faz a análise da relação do Estado com o processo da globalização, 2.3.5 a qual vê-se o

Estado-Nação como agente desenvolvimentista, em outras palavras, como promotor e planejador do desenvolvimento nacional. Por fim, na subseção 2.3.6, chega-se na análise do Estado em sua forma Schumpeteriana de participar na economia.

2.2 A importância do Estado e suas funções

Conceituar o Estado e saber como ele foi criado é fundamental para uma compreensão clara de sua importância e suas funções. Bresser-Pereira (1981) destaca o Estado como sendo uma parte da sociedade e que foi originado pela classe dominante. Surge da necessidade dessa classe criar uma estrutura de dominação organizada que permitirá o alcance do domínio político e da apropriação do excedente econômico. Constituiu-se através de uma elite política confundida com a classe dominante; de uma burocracia ou tecnoburocracia representada pela composição dos funcionários hierarquizados que ocupam a administração estatal; de uma força pública que serve como mecanismo de defesa tanto externamente quanto internamente, através do mecanismo de repressão. Além disso, o Estado ainda conta com dois direitos ou poderes básicos, são eles: o estabelecimento de leis e a tributação. Finalmente, o poder da soberania estatal é exercido através dos objetos que o circunda: território e população.

O Estado é, portanto, uma estrutura de dominação constituída de uma elite dirigente, de uma burocracia e de uma força pública, dotado de poder de legislar e tributar, estrutura através da qual a classe dominante no plano econômico torna-se também dominante no plano político, e assim se assegura da apropriação do excedente. (BRESSER-PEREIRA, 1981, p. 36)

O Estado é criado para legitimar o poder da classe dominante emergente, ou seja, para formalizar a divisão de uma sociedade que antes era única e posteriormente passou a produzir excedentes econômicos que geraram outras classes. A manutenção da apropriação desse excedente só seria aceitável pelas demais classes através de meios coercitivos e legitimados. Caso contrário, a luta de classes seria uma constante num determinado Estado.

Bresser-Pereira (1981, p. 42) faz a distinção entre povo, sociedade civil e o Estado.

Importa, de qualquer forma, ficar bem clara a distinção entre (a) povo, que inclui toda a população politicamente participante de uma nação ou país, (b) sociedade civil, que é constituída pelas classes e grupos sociais que dispõe de efetivo poder político, e (c) Estado, que é a organização burocrática constituída por uma elite política representante do bloco histórico que detém o poder político, por um corpo de funcionários e por uma força pública, que dispõe do monopólio da violência sobre determinada população em determinado território. A todo Estado assim restritamente entendido corresponderá, nos tempos modernos, um Estado-Nação, ou seja, um país juridicamente soberano.

Deve-se observar que durante diferentes períodos no tempo o Estado assume diversos papéis e, portanto graus diferentes de importância. Cabe salientar também que sua atuação torna-se maior ou menor dependendo das formas que se aceita, em determinado período de tempo, como ótimas para a resolução de crises ou estímulos de interesses específicos.

Quando se trata das funções do Estado temos que elencar os objetivos das suas atuações especificadamente para o alcance da acumulação de capital, pois é um dos responsáveis de sua existência, e também na esfera da circulação. Iaani (1989) relata tais objetivos, são eles:

1. Converter o excedente econômico em capital industrial;
2. Estimular o capital externo;
3. Aumentar as poupanças gerando a estabilização do salário real;
4. Estimular e disciplinar os investimentos;
5. Controlar e selecionar os recursos cambiais;
6. Conceder favores monetários e creditícios;
7. Desenvolvimento equilibrado que gerará: investimentos privados, expansão das diferentes áreas produtivas, programas de desenvolvimento regional, política protecionista.

Tem-se, portanto, uma relação de deveres que um Estado têm a cumprir. O que o diferenciara dos demais é o grau de importância que ele dará a cada um dos objetivos supracitados. Não se pode crer que ele conseguirá atender todos eles de forma igualitária, entretanto a flexibilidade e a percepção para migrar e atender uma determinada deficiência ou oportunidade dará o quão eficiente é o Estado.

Diante de tais objetivos, a atuação do Estado tem um grupo de componentes dinâmicos que dependerão da adequação de cada um desses elementos às suas finalidades. Contudo, para estas ações terem um encadeamento recíproco é necessário que o sistema econômico atenda dois pressupostos básicos de funcionamento: 1. complementariedade das atividades econômicas; 2. processos econômicos não auto-reguláveis, ou seja que não conduzem ao equilíbrio ou ao desenvolvimento harmônico (IANNI, 1989, p. 161-162).

Claramente se percebe a figura do Estado em que a sua inexistência é inimaginável frente à estes pressupostos, dos quais se depara diariamente. Sendo assim, cabe ao governante dar as condições de forma a interligar todos os setores, não os deixando sem uma peça de ligação, pois será através dela que a cadeia das atividades econômicas se dará. Neste encadeamento é que o Estado mostra a sua eficiência como agente atuante no estímulo e proteção para a criação/manutenção contínua destas ligações.

Quanto aos desequilíbrios provocados pelos processos econômicos a ação estatal deve ser ativa sempre que necessária, pois como há diferentes momentos seja de empresas, governos, e até mesmo de trabalhadores, em um determinado período uma situação pode se tornar insustentável para um agente específico e isso faz com que ele ceda às exigências do mercado. Mercado este que pode agir perversamente e gerar um desequilíbrio que por sua vez poderá provocar um efeito cascata. É contra este efeito e estes “momentos ruins” que o Estado deve se fazer presente para que o mercado não decida o rumo da economia.

O movimento do mercado deve ser constantemente analisado. São eles que dizem se a escolha tomada diante desta ou daquela situação foi eficiente ou não. Ianni (1989) considera que para uma intervenção obter sucesso é necessário primeiramente analisar a configuração da estrutura econômico-social em foco conforme o resultado que se pretende obter. Este processo é chamado de *diagnóstico científico* da configuração econômico-social. Portanto, o sucesso está condicionado na dependência direta da maturidade do sistema selecionado para transformações efetivas. São fatores chaves: forças produtivas, relações de classes, estrutura de poder, rigidez relativa das instituições, flexibilidade e capacidade de inovação, vinculações com os sistemas sociais.

O autor ainda ressalta que a função do Estado deve ser sempre um somatório, ou seja, atuar como algo estimulante ao empreendimento privado. Mesmo que por ora tenha que agir como empreendedor criando empresas públicas, estas devem ter como objetivo ser

a base para a criação de novas empresas privadas. Isto ocorre, pois há momentos em que a iniciativa privada não tem condições de enfrentar determinados desequilíbrios.

O Estado deve atuar tanto para promover as condições geradoras do sucesso empresarial (obtenção dos lucros), quanto para tornar interessante ao empresário o investimento do seu excedente econômico gerado. A reunião de ambos os fatores legitima cada vez mais o poder do Estado na economia, bem como promove o desenvolvimento constante e cada vez maior da classe dominante. Segundo Evans (2004) o Estado passa a ter claramente este “papel transformador”, contudo não se pode esquecer que a atribuição da responsabilidade pelas desigualdades e miséria, em caso de fracasso desenvolvimentista também o são feitas.

A produção do excedente econômico começou a ser vista com o desenvolvimento das sociedades. Para Ianni (1991, p.18) o desenvolvimento econômico capitalista “(...) é o processo de acumulação privada de capital”. O autor defende ainda, que ao envolver capital, força de trabalho, tecnologia e divisão social do trabalho como forças produtivas principais promove a expansão quantitativa e a diferenciação qualitativa do sistema econômico. Entretanto, tais forças precisam da ação governamental para se organizarem, desenvolverem ou reproduzirem. Este movimento constitui e opera as “condições não econômicas”. Na prática, o desenvolvimento econômico é tido quando uma parte do excedente econômico gerado pelos trabalhadores é investido produtivamente. Para isto ocorrer é necessário a preservação das condições “não econômicas”.

As políticas públicas adotadas por um determinado governo, segundo Monteiro (2007), interagem tanto na União, estados e municípios, quanto na atividade dos agentes privados. Em se tratando de agentes privados temos a possibilidade da transformação de arranjos em parcerias.

Nesse ambiente institucional, assegurar a obtenção de elevado desempenho de políticas públicas parece estar criticamente relacionado a estratégias de cooperação e contratação. As primeiras, por seus impactos em unificar critérios de decisão e tornar mais ágil o processo decisório de unidades governamentais intervenientes na parceria; as segundas por induzirem competição nas duas pontas da parceria: dentro e fora da economia pública. (MONTEIRO, 2007, p. 29)

Vê-se que quando o governo se depara com um elevado grau burocrático e/ou uma necessidade de ganho acima do normal de uma das partes (ele mesmo ou empresa privada),

tem-se a perda de agilidade e, conseqüentemente, eficiência da prática das políticas públicas. Monteiro (2007) ressalta que os investimentos em um país são incentivados pelo grau de comprometimento do governo no cumprimento de suas políticas públicas. Esse resultado é tido pela expectativa de um padrão favorável de responsabilidade do governo por parte dos investidores, que pode ser vista nos órgãos reguladores, por exemplo.

2.2.1 Estrutura

Para entender como as atuações dos Estados são realizadas e como estas ações são desenvolvidas é necessário conhecermos quais os elementos que estão por trás desses órgãos. Analisa-se inicialmente o aspecto dos gastos, abordado por Ianni (1989), onde a distribuição das despesas do Estado brasileiro, que cada vez aumentam de magnitude, são dadas basicamente em três categorias. A primeira é voltada para o custeio das funções tradicionais da máquina administrativa. A segunda é destinada ao custeio da intervenção disciplinadora do Estado na economia em geral (medidas fiscais, monetárias e cambiais). A terceira fica para os investimentos estatais e aparelho burocrático, ou seja, tem-se o Estado como empreendedor independente ou associado a iniciativa privada.

A parte dos gastos do governo para custeio da máquina administrativa nos permite refletir sobre o seu tamanho ideal. Sabe-se que não há como precisar, pois ele depende do momento e da política econômica que o país adota. O país defensor do aumento da renda em função do aumento dos salários aumentará o nível de emprego através do Estado, e conseqüentemente seus gastos são crescentes, assim como seu tamanho. Funções que poderiam ser privadas passam a ser estatais, pois a incentiva concentrar seus recursos em outros investimentos prioritários neste momento, o setor produtivo, por exemplo. Já o país que prefere dar o incentivo ao setor privado para realizar as tarefas que são ou podem ser públicas acabam diminuindo seu tamanho e seus gastos. Por sua vez, concentram esse excedente em pesquisas e desenvolvimento, dando condições para o aprimoramento cada vez maior da iniciativa privada.

Os gastos com a função disciplinadora na economia em geral também dependem do momento em que o Estado atravessa. Ela é, na maioria dos casos, combinada com a política de gastos da máquina administrativa. Os gastos são em maior ou menor escala caso o país

adote políticas expansionistas ou contracionistas. Não necessariamente tem se gastos de fato, mas o que se pode ter, principalmente nas políticas fiscais expansionistas, é a diminuição na arrecadação de impostos. Ou seja, tais políticas são adotadas a medida em que o Estado queira dar um rumo à economia. Elas refletem na sua renda anual, e fazem com que ele arrecade menos impostos para ter um aquecimento na produção e uma entrada de investimentos, etc.

A participação do aparelho estatal através de investimentos pode ser representado por duas fases sucessivas na evolução das atuações governamentais. Na primeira fase, o Estado apresenta a função de orientador, agindo para preservar determinados níveis de renda e emprego em setores específicos da produção. Regular a produção e criar instrumentos de proteção para crises geradas interna e externamente através dos órgãos com a finalidade de evitar oscilações bruscas da renda e do emprego (IANNI, 1989).

O momento acima demonstra um Estado preocupado na estabilidade que propicia as condições necessárias para uma futura expansão. O pensamento de expansão futura só surge a partir de uma estagnação e da percepção do aumento da fragilidade do Estado em relação às demais economias. Nesta fase, não se tem um gasto excessivo, caso se compare com a fase seguinte, pois as condições necessárias para a expansão futura são geradas nela.

Na segunda fase (década de 50) o Estado passa a criar órgãos e instrumentos com a finalidade de estimular a expansão e a diversificação das atividades produtivas. Ingressa ativamente nas esferas da vida econômica, focado na colaboração, incentivo e criação de riqueza (IANNI, 1989). Agora, o Estado investe diretamente na economia, através de órgãos e empresas, com isso seus gastos vão a patamares elevadíssimos até que essas empresas comecem a dar o retorno esperado. Os planos econômicos surgem e servem também como estratégia orçamentária, visto que o investimento estatal neste período não poderia cessar brevemente, ele deveria ser contínuo para que as intempéries não coloquem em risco o período desenvolvimentista.

Os órgãos fiscalizadores e de desenvolvimento têm participação fundamental neste período, pois auxiliam disponibilizando os recursos escassos para a iniciativa privada e depois acompanhando a sua utilização. Esses órgãos ao acompanharem tanto a iniciativa privada, como a economia em geral, conseguem realizar estudos sobre a atual conjuntura econômica permitindo ao Estado manter ou repensar sua estratégia adotada até então.

Evans (2004) divide o Estado em dois tipos idealizados, segundo a utilização da sua estrutura: os predadores e os desenvolvimentistas. Os primeiros, segundo o autor, conseguem às custas da sociedade, conter o desenvolvimento mesmo que estreite a acumulação de capital. Os objetivos coletivos estão diretamente ligados aos pessoais e a busca pelo primeiro é dada em decorrência do interesse pelo segundo. Já os desenvolvimentistas, direcionam para a transformação industrial geradora do desenvolvimento. Os interesses coletivos são negociados, tendo uma visão mais corporativa do público. É possível visualizar uma interdependência entre os objetivos coletivos e os empresariais.

Como Estado predador, consegue-se visualizar no Brasil no período cafeeiro, onde a elite dominante cafeeira utilizava o aparato estatal para defender seus objetivos. Por vezes conteve o desenvolvimento, principalmente se expressa na industrialização, em detrimento a propiciar melhores condições aos cafeicultores. A proteção para a produção do café era o objetivo principal do Estado, pois seus interesses pessoais estavam intimamente ligados.

Entretanto, com o passar do tempo as condições necessárias para manter esta estratégia eram cada vez maiores e não foi possível mantê-la. O Estado passou a ser desenvolvimentista, onde o bem estar coletivo nasce tímido e vai ganhando espaço. Os investimentos estatais passaram não mais a representar os interesses de uma pequena minoria, mas sim as necessidades do país naquele momento. Ganha-se um Estado mais técnico e profissional.

2.2.2 Relação com a sociedade

Todas as ações do Estado refletem diretamente positiva ou negativamente na sociedade como um todo ou a um grupo deles. Ianni destaca a importância do Estado como um mediador dos interesses, ou seja, “(...) no âmbito do processo de acumulação de capital, originado com a industrialização, o Estado surge como uma mediação.” (IANNI, 1989, p.17).

Apesar de tentar intervir na economia para uma suposta correção das desestabilizações promovida pelo capital, o Estado também é condicionado ao mesmo.

Sendo assim, por vezes o Estado perde sua autonomia para atuar na economia. Contudo, a ferramenta da mediação e indução dos agentes econômicos, tornam-se muito eficazes (IANNI, 1989).

Para Evans (2004), tem-se quatro padrões de intervenção estatal, em termos de papéis desempenhados pelo Estado, que são costumeiramente combinados entre si, os quais pode-se destacar:

- a) **Custódio:** “(...) identifica os esforços regulatórios que privilegiam mais a restrição do que a promoção” (EVANS, 2004, p. 39). Ou seja, o Estado passa a atuar com medidas preventivas ou protecionistas.
- b) **Demiurgo:** é quando o Estado pressupõe as limitações do capital privado para o desenvolvimento e estabelece empresas que competem em mercados “privados” de bens e serviços. Representa um papel produtor.
- c) **Parteiro:** o Estado identifica internamente que a classe empresarial não é considerada naturalmente capacitada, mas apresenta certa maleabilidade para alcançar novos objetivos. Com isso, tenta promover o aparecimento e/ou aquecimento de novos grupos empresariais através de medidas protecionistas, fornecimento de subsídios, incentivos, etc.
- d) **Pastor:** é a promoção e a ajuda a grupos empresariais privados, através principalmente de P&D, a conseguirem vencer os desafios da dinâmica da competição global quando estão entrando em setores promissores.

Evans (2004, p. 43-44) conclui que:

[...] a essência do argumento pode ser sintetizada em três pontos. Primeiro, os resultados do desenvolvimento dependem tanto do caráter geral das estruturas do Estado quanto dos papéis que o Estado procura representar. Segundo, o envolvimento do Estado pode ser associado à transformação, mesmo num setor como o da tecnologia da informação, no qual a sabedoria convencional sugere poucas chances de sucesso. Por fim, uma análise dos Estados e da transformação industrial não pode terminar com a emergência de um novo contexto industrial. Uma transformação bem-sucedida muda a natureza da parceria, tornando um futuro envolvimento estatal dependente da reconstrução dos laços entre Estado e sociedade.

Observa-se que o Estado atua na economia em determinado momento de diversas maneiras, dependendo dos interesses defendidos em questão. Esta atuação por sua vez traz conseqüências a sociedade, com isso Ianni (1989) conclui que o processo econômico está intimamente ligado ao sistema institucional, em outras palavras, as ações do Estado estão relacionadas com o sistema econômico social e político.

Complementando esta atuação estatal Ianni (1989) ressalta as orientações possíveis desta ação. Em se tratando de política econômica, tem-se duas orientações: a da defesa setorial e a dinamização e diversificação das atividades produtivas. A primeira delas preocupava-se basicamente com o consumo interno e externo em uma fase de crescimento econômico, onde as forças produtivas apresentam inúmeras deficiências. A segunda por sua vez era destinada a acelerar e ampliar as transformações estrutural já iniciado e, por isso, pode-se dizer que a economia estaria atravessando uma fase de desenvolvimento. Nesta última orientação os interesses coletivos são levados em consideração, diferentemente da primeira em que os interesses capitalistas são prioritários.

O Grupo Misto BNDE-CEPAL apud Bresser-Pereira (1998, p. 27) complementa:

Desse modo, ampliava-se a intervenção do Estado na vida econômica, em bases cada vez mais técnicas. “Ditada pela estrutura histórica, política e social do Brasil, a programação do desenvolvimento econômico se vem procedendo de modo a que o Estado, ao levar avante a tarefa de adaptar o sistema de preços à consecução do objetivo da melhoria do padrão de vida da comunidade, exerça sua influência seja pela ação empresarial direta, seja pela ação sobre os preços, a formação de capital, a escala de produção e as expectativas, usando dos instrumentos de que dispõe, que são fiscais, tarifários, monetários, creditícios, financeiros e gerenciais, ao criar o ambiente propício à evolução e desenvolvimento da iniciativa privada, capacitando-a a atingir certas metas ou objetivos de produção, sem que sua atividade seja especificamente regulada ou de antemão prescrita pelo Estado.”

2.3 Transformações do Estado

A intervenção do Estado no sistema capitalista é fato consumado, entretanto ela pode assumir diferentes papéis dependendo da situação em que a economia em questão se encontra, além de poder ter várias finalidades. Por isso, cabe destacar como o desenvolvimento do capitalismo nos países centrais foi alcançado.

Bresser-Pereira (1996, p.33) complementa que “as interpretações do subdesenvolvimento da América Latina e de suas correspondentes estratégias de desenvolvimento podem se apresentadas com um critério histórico e ideológico.” E ainda faz a divisão deste período de forma cronológica conforme destacado abaixo:

A interpretação da vocação agrária ou interpretação liberal oligárquica, que a partir de 1930, sofre a competição da interpretação nacional desenvolvimentista, subdividida em : a. interpretação nacional-burguesa ou centro periferia (1930-64), e b. interpretação da nova dependência (década de 70-meados dos anos 80); esta entre em conflito com a interpretação autoritário modernizante ou burocrático capitalista (1964-meados dos anos 70); após a grande crise dos anos 80, a interpretação burocrático-capitalista e a da nova dependência são substituídas, respectivamente pela interpretação neoliberal (meados dos anos 70-até o presente) e pela interpretação da crise do Estado (meados dos anos 80-até o presente) e correspondente estratégia social-liberal.

Para facilitar o entendimento de cada uma delas se faz a abordagem individual com base nos relatos de Bresser-Pereira (1996) de forma sintetizada. Inicialmente as interpretações da Direita que foram adotadas até 1930, nas quais defendiam o Liberalismo e individualismo retóricos; criticavam a intervenção do Estado e defendiam as vantagens do mercado; afirmavam que o autoritarismo e tradição levam ao conservadorismo; priorizavam o desenvolvimento com comércio e agricultura de exportação.

Eram defensores do desenvolvimentismo com base nas vantagens comparativas, ou seja, refutavam a hipótese de “trocar de negócio” – migrar da agricultura de exportação para a industrialização. Só foi visto que a possibilidade de avanço no desenvolvimento era possível após os bons resultados auferidos pela industrialização ainda nascente.

A interpretação do nacional desenvolvimentismo que permaneceu no período de 1930 até 1964 conseguiu o avanço entre trabalhadores, tecnoburocratas de esquerda e industriais a importância da industrialização para o país. Diante disso, caracterizou-se por ter sido um movimento populista, pois conseguiu amplo apoio. Era favorável a ação estatal, principalmente na proteção da indústria nacional promotora do crescimento.

A interpretação que defendia a estratégia autoritária (1964-84) com base no esgotamento do mercado interno e propunha a exportação de produtos industrializados. Sendo assim, defendia-se a substituição de importações de bens intermediários e de capital,

principalmente com a criação do II PND. Lutava para se ter uma maior atenção para o desenvolvimento tecnológico.

Por fim, o populismo após a transição democrática (pós 1980) se divide em dois momentos. A primeira metade da década de 80 onde a defesa do Estado mínimo, juntamente com desregulamentação e abertura da economia eram prioritários para o desenvolvimento. Na segunda metade por sua vez sua estratégia era baseada no populismo econômico, onde se tinha:

1. Desenvolvimento para o mercado interno;
2. Proteção à indústria nacional;
3. Desenvolvimento tecnológico;
4. Substituição das importações;
5. Déficit público aceitável (havendo desemprego e capacidade ociosa);
6. Altas taxas de juros;
7. Aumentos dos salários nominais;
8. Aumentos dos salários real (função de redistribuição de renda);
9. Empresas estatais eficientes (não rentáveis);
10. Coordenação econômica pelo Estado

2.3.1 Ciclos do Estado

Bresser-Pereira (1998) retrata quatro fases do desenvolvimento capitalista, a saber: capitalismo mercantil; capitalismo industrial competitivo, capitalismo monopolista e capitalismo monopolista estatal.

Os países que entraram primeiro na fase do capitalista monopolista estatal, segundo Bresser-Pereira (1998), foram a Inglaterra e os EUA. Esses países tiveram como principal característica a emergência do Estado Regulador que passou a ser responsável pelo pleno emprego e pela estabilidade dos preços. Entretanto os demais países quanto mais atrasados estivessem de ambos, maior seria a necessidade de pôr em ação, além de um Estado Regulador, um Estado Produtor para acelerar o processo de recuperação do atraso.

No que diz respeito ao Estado Previdenciário ou do Bem Estar, como retrata Bresser-Pereira (1998), também se fez presente nos países capitalistas centrais. Isto quer dizer que vários tipos de consumo eram transformados em consumo social e atribuídos ao Estado (saúde, educação, saneamento básico). Tal fato é justificado pela eficiência e pela redução do custo gerado pelo consumo social ao privado.

A evolução do Estado se deu basicamente em cinco momentos distintos os quais veremos mais detalhadamente. Segundo Bresser-Pereira (1981), temos: Pré-capitalista, Absolutista, Liberal, Regulador, Tecnoburocrático. O Estado pré-capitalista, chamado também de Estado Patrimonial, era o modelo de dominação do Império Romano, asiático, feudal. Era constituído por um príncipe e um corpo de funcionários ao seu redor, estes eram responsáveis pela apropriação do excedente econômico com base nas normas tradicionais.

O Estado Absolutista foi o berço do capitalismo liberal, neste período tinha-se a “acumulação primitiva de capital” marxista geradora da base da acumulação capitalista da apropriação da mais-valia. A maior parte do excedente econômico era destinada ao consumo de luxo, eventualmente alguma porção era destinada às atividades produtivas. Com a associação da aristocracia e da burguesia surgem as condições para a Revolução Industrial e com ela o Estado Liberal.

O Estado Liberal é definido como sendo o não-intervencionalista. O individualismo é reinante e por meio dele o bem coletivo será gerado, não há a necessidade de um agente promotor deste. Limita-se apenas a funções policiais de ordem interna e da guerra, entretanto neste tipo de Estado é possível ter a democracia sem pôr em risco a posição da classe dominante, pois ele não é mais responsável pela apropriação do excedente econômico, agora do mercado.

No Estado Regulador, vê-se que:

O Estado abandonou o *laissez faire* para se transformar em órgão regulador e motor da economia. Através do planejamento econômico, da política econômica, e das atividades empresariais diretas, o Estado, em sua função reguladora, substitui em parte o mercado, definindo preços, salários e taxas de juros, tributando salários e ordenados e lucros, estabelecendo prioridades para o investimento privado, orientando o consumo através de taxas diferenciadas; em sua função motora realiza grandes despesas, e torna-se ele próprio empresário, responsável por ampla parcela da acumulação de capital, na medida em que implanta um poderoso setor produtivo estatal. (BRESSER-PEREIRA, 1981, p. 54)

Tem-se um Estado que não aceita mais ficar *à mercê* das variações do mercado. Fazer seu planejamento - aonde quer chegar e como o fará - passa a ser essencial. Constatase que o bem comum não é atingido caso ele não seja influenciado ou gerado pelo próprio Estado. Além disso, acredita-se que o desenvolvimento econômico é fruto de intervenções estatais balizadoras para o rumo da economia.

A última das cinco fases é a do Estado Tecnoburocrático. Neste estágio, o Estado faz parte da produção através de empresas estatais, eliminando a propriedade privada. Os capitalistas passam a não se apropriarem dos excedentes econômicos diretamente, mas sim através de ordenados diretos ou indiretos. Ou seja, agora os países passam a criar empresas para atuar/desenvolver setores debilitados que o setor privado não está interessado ou não deseja atuar. Concomitantemente, o Estado ainda cria órgãos fiscalizadores para estas empresas que também auxiliarão tecnicamente nos rumos da economia contribuindo com dados e números para a elaboração/revisão de planejamentos. Outro fato importante nesta fase é a teorização do conhecimento econômico com base no que se viveu no passado, agora passasse a adotar teorias econômicas como doutrinas de um país, deixando os interesses pessoais cada vez mais afastados das atividades públicas.

(...) o Estado assume o papel de produtor não porque seja mais eficiente do que os capitalistas privados, mas porque tem maior capacidade de captar e concentrar o excedente necessário para a formação das grandes empresas. (...) Por meio de impostos, preços de monopólio ou de simples inflação, o Estado é capaz de financiar suas próprias empresas de maneira muito mais efetiva do que os capitalistas. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 63)

Para Evans (2004), a intervenção do Estado “é fato” ou seja, não há economias no mundo contemporâneo onde ele se abstenha, o que se difere são os tipos de intervenção. É no seio do Estado que temos as soluções dos problemas da vida coletiva, através da criação de regas com uma estrutura organizacional atrás de si. Por isso, ainda com Evans (2004), os revolucionários comunistas que tentaram eliminar o Estado, acabaram criando aparatos estatais de repressão mais poderosos que os da idade do absolutismo. Entretanto, não coube apenas aos revolucionários este papel, pois os capitalistas defensores do livre mercado também apoiavam esta diminuição da participação estatal na economia. Portanto, tem-se o porquê da evolução do Estado Liberal para o Regulador tão logo estas condições tenham ficado insustentáveis.

Para somar, observa-se que o Estado Regulador além de fomentar o suprimento das necessidades da sociedade faz também o papel de empresário, visto que para ele também é muito vantajoso. Ainda assim, sua acumulação não compete com a privada, mas a estimula até que fique mais confortável a posição Tecnoburocrata.

2.3.2 Crise do Estado

Com o passar do tempo o Estado, tanto o brasileiro como os demais, passam por momentos em que há desequilíbrios no qual caberá, e se espera, uma ação estatal para corrigir este fato. Entretanto, há momentos em que concomitantemente com estes desequilíbrios o Estado não consegue intervir por situações das mais diversas (falta de recursos, incompatibilidade com as medidas já adotadas, inviabilidade de manipulação, etc.). Tal inoperância reflete em crises que se estende para os demais Estados ou setores, ou desenvolve-se apenas em alguns.

Analisa-se, nesta seção, a crise que assolou principalmente a América Latina na década de 80. Sobre isso, Bresser-Pereira (1996, p. 31) relata as causas que a trouxeram à tona:

A crise da América Latina foi detonada pela crise da dívida externa. Suas causas básicas foram a crise fiscal do Estado: o fato de o Estado ter-se tornado insolvente, perdido crédito e ter ficado imobilizado. Uma causa subsidiária foi o esgotamento de uma estratégia de desenvolvimento inicialmente bem sucedida e de uma correspondente interpretação dos problemas latino-americanos: a interpretação 'nacional-desenvolvimentista', baseada na substituição de importações e na ativa participação do Estado no setor produtivo da economia.

Diante disso, apresentou-se diversas explicações tanto para a crise, quanto para solucioná-la. A diversidade das interpretações estão intimamente ligadas às crenças de cada economista em questão. Bresser-Pereira (1996) utiliza duas vertentes principais para explicar a crise da América Latina na década de 80. A primeira considerada neoliberal relatava que a causa da crise estava nos problemas domésticos, entendidos por crescimento em demasia do Estado. Para corrigir este desequilíbrio era necessário a implementação do

Estado mínimo, tal solução era baseada no fato de que todos os países tenderiam a promover o interesse internacional comum.

A outra vertente buscava alternativas para solucionar os desequilíbrios, como relatado por Bresser-Pereira (1996), com base na crise do Estado. Esta originada da dívida externa, ou seja, “(...)crescente enfraquecimento de um Estado que cresceu de forma distorcida e foi a falência.” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 32). Para o enfrentamento desta, sugeria-se a reconstrução do Estado e a sua capacidade de ação, pois seria através deles que o interesse nacional seria ampliado. Entretanto, era consenso em ambas as vertentes que no período em questão era necessário reduzir o Estado, privatizar e liberalizar a economia.

Complementam-se as informações com:

A crise da América Latina, que explodiu nesse período, foi essencialmente, a consequência de duas decisões tomadas no começo dos anos 70: por parte da América Latina, a decisão de persistir em uma estratégia de crescimento e em um modo de intervenção do Estado (a substituição de importações) que não funcionavam mais; por parte dos países credores, a decisão de financiar essa estratégia, assegurando assim a sua sobrevivência artificial. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 41)

Que ratifica afirmando que primeiramente estas decisões aumentaram o endividamento dos países levando os países a bancarrota e uma crise fiscal quanto maior era o montante da dívida externa que foi estatizada. Aliado a isto, as elevadas taxas de juros internacionais com as políticas populistas culminaram no agravamento do déficit público e a redução da poupança pública restringindo o crédito radicalmente (BRESSER-PEREIRA, 1996).

James O’ Connor apud Bresser-Pereira (1996) explica a crise do Estado pela dificuldade do mesmo em lidar com as crescentes demandas de diversos setores da economia e de seus grupos sociais correspondentes.

A crise fiscal do Estado nos anos 80 teve 5 ingredientes:

- Déficit público;
- Poupanças públicas negativas ou baixas;
- Elevadas dívidas interna e externa;
- Falta de crédito do Estado;

- Falta de credibilidade do governo.

Diante dos problemas apresentados o Estado buscou, através de análises internacionais, soluções para esta crise da década de 80, visto o risco sistêmico ainda maior que ela poderia causar. Os quais são apontados abaixo:

As soluções seriam: o ajuste fiscal, objetivando eliminar o déficit público; reformas estruturais orientadas para o mercado (especialmente a liberalização comercial e a privatização) destinadas a desregulamentar a economia e reduzir o aparelho do Estado; e uma redução limitada da dívida externa (o Plano Brady, 1989).(BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 45-46)

Aliado a isto, as estratégias de desenvolvimento para a obtenção da competitividade internacional, que Collin Bradford Jr. apud Bresser-Pereira (1996, p. 53-54) destacou, são: “(1) reformas estruturais da economia nacional visando obter a competitividade interna, o que resulta em crescimento dinâmico e oferta crescente de produtos exportáveis ou (2) reforma da política comercial externa buscando a competitividade internacional, o que permite à economia responder à demanda externa.”

2.3.3 Reforma do Estado

Quando uma política econômica está apoiada na ciência econômica o caráter prático-teórico das atuações do Estado tornam-se mais evidentes. Neste contexto, ratifica-se a reificação do Estado na consciência tanto da burguesia quanto em outras classes, em magnitudes distintas. Portanto, quando o Estado faz uma atuação nas forças produtivas desta maneira ela deixa menos evidente o caráter reformista e ameniza o confronto com os conservadores. “Os programas de reforma ‘perdem’ o seu conteúdo político e se impõe como necessidade técnica.” (IANNI, 1989, p. 184).

Acrescenta-se ainda que:

Além da transformação real do poder público num órgão de orientação dos processos sociais e políticos concernentes à realização do sistema capitalista de produção, ocorre uma certa *reificação* do Estado. Para as classes assalariadas e também para certos setores da burguesia, o Estado é reificado, como origem do senhor do sistema. Pouco a pouco, ele se transforma, na consciência de determinadas parcelas da população, em entidade geradora da inovação ou estabilidade, do progresso ou estagnação. (...) a burguesia industrial ascende ao poder, abrindo outros horizontes para si e outros setores da sociedade, há grupos e classes sociais urbanos e rurais que parecem reificar o Estado. (IANNI, 1989, p.106)

Sobre as reformas do Estado oriundas principalmente depois da década de 80 que foi marcada pela crise da América Latina, na qual o Estado se tornou grande, porém fraco sendo incapaz de exercer suas funções de complementar e retificar falhas do mercado. Bresser-Pereira (1996, p. 51) orienta que: “Para retomar o crescimento, é necessário combater a crise fiscal, recuperar a capacidade de poupança do Estado e da sociedade e definir uma nova estratégia de desenvolvimento.”

Diante disto, estruturou-se formas de promover este desenvolvimento sadio, sem ser a semente geradora de novas crises. Entretanto, para fazer uma análise completa há necessidade de visualizar as atuações do Estado brasileiro desde a década de 30, pois como nos demais, as intervenções ocorreram ciclicamente entre os anos 30 e 70 sendo efetivas na promoção do desenvolvimento econômico, segundo Bresser-Pereira (1996).

A partir dos anos 30, teve-se uma Política industrial de longo prazo de substituição de importações. Nas décadas de 40 e 50 viu-se a criação de empresas estatais para atuarem nos setores básicos da economia: indústria siderúrgica, petrolífera, energia elétrica, transporte. Por sua vez, os anos 60 foram marcados por um governo autoritário e tecnocrático com políticas orientadas para as exportações (bens manufaturados), mantendo a proteção a indústria doméstica e dando continuidade às estatizações (energia elétrica e telecomunicações).

Por fim, nos anos 70, período em que se viu o Milagre Econômico (1968-1978), obteve-se a implementação do II PND (1974-1979) que priorizou nova onda de substituição das importações em setores básicos sob controle das empresas estatais, em setores de bens de capital. Anos estes que o aumento da dívida externa foi constatado, iniciando o carregamento da dívida (pública) interna.

Quanto aos ciclos podemos dividi-los em 2 períodos. O primeiro chegou ao fim em meados da década de 60 onde diante de golpe militar foi possível superar a crise fiscal e a recessão decorrentes dos excessos do Plano de Metas. Esta superação deu-se devido a um ajuste fiscal macroeconômico e a reformas estruturais (sistema de indexação, reforma tributária, reforma financeira, reforma bancária) que promoveram a retomada da realização da poupança forçada, canalizando-as para os investimentos. O segundo ciclo começa nos anos 70 tentando novamente superar a crise fiscal e econômica agora dos anos 80.

Dada a ordem cronológica acima é necessário definir as formas de intervenção do Estado, visto que com a evolução das crises e das atuações bem sucedidas, e também as fracassadas, o Estado evolui para tentar ser o mais dinâmico e eficiente possível nas suas escolhas, no que diz respeito à atuação estatal. Para isso, Bresser-Pereira (1996) destaca três formas de intervenção do Estado que se apresentaram de forma evolutiva:

- **O Estado Planejador:** Substitui o mercado na coordenação da economia.
- **O Estado Desenvolvimentista:** Agente promotor da acumulação de capital e do desenvolvimento tecnológico.
- **O Estado Coordenador e do Bem Estar:** Age como um “(...) *policymaker* macroeconômico, promotor do bem-estar social; regulador, em um nível microeconômico, das empresas e do meio ambiente; provedor de estímulos fiscais para o desenvolvimento tecnológico de modo a garantir a competitividade externa; e agente de barganha no comércio internacional, buscando fazer valer os interesses de seus respectivos países (...).” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 67)

Visto isso, pode-se agora analisar o que de fato compreende o papel do Estado passadas as crises, principalmente a da década de 80. Diminuir o Estado, como comentado por Bresser-Pereira (1998), para que ele não atinja patamares exagerados é uma das lições aprendidas pelos governantes. Por isso, passou-se a focar nas atividades específicas em que o governo deve atuar, são elas: saúde, desenvolvimento tecnológico-científico, educação. Aliado a isso não deve assumir o papel de proteção totalitária e sim um impulsionador do

desenvolvimento empresarial, para que se tornem por conta própria competitivas no cenário internacional. Caminha-se para um Estado Social-Liberal.

Abaixo se aponta os componentes ou processos básicos para a reforma do Estado pós década de 80:

- a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através dos programas de privatização, terceirização e 'publicização' (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;
- c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e
- d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 54)

Com isso, observa-se o que até hoje se vive uma luta constante contra o tamanho do Estado e em decorrência deste fato seus gastos exacerbados. A máquina pública cada vez está mais inchada com empregados, para diminuir este problema ao final da década de 90 adotou-se inúmeras privatizações para tentar reduzir este tamanho. Entretanto, o que se viu foi uma solução paliativa que com o passar do tempo se terá o mesmo tamanho de antes.

O Estado agora passa a ser cada vez mais coordenador e mediador, como bem elucidado por Ianni (1989), pois as etapas de intervenção pesada na economia (década de 50 em diante) foi ultrapassada e a atual situação pede por controles de gastos governamentais para tornar-se cada vez mais eficiente e deixar recursos disponíveis para sua poupança forçada e seus investimentos em infraestrutura. Ou seja, constata-se agora um resultado menor que antes se o Estado resolver criar uma empresa, pois tais empresas já foram criadas pela iniciativa privada e o que é preciso agora é dar as condições necessárias para o seu desenvolvimento e constante expansão tanto interna quanto externamente.

Tais condições são dadas através de órgãos de controle, observação do mercado internacional, pesquisas e desenvolvimentos tecnológicos e científicos, bem como o investimento em infraestrutura (energia elétrica, logística, parques industriais integrados). Fato importante que também é atribuição principal do Estado no estágio em que se encontra é o de ampliar as condições de vida da sociedade como um todo. Tanto a atendendo nos serviços essenciais como as proporcionando condições melhores para o seu bem estar.

2.3.4 O Estado e a globalização

Diante dos acontecimentos vividos pelo Estado e suas medidas reativas, busca-se agora entender o movimento feito pelo mundo como um todo, onde o Estado pôde assumir diferentes papéis, por vezes antagônicos em contextos distintos. Estes movimentos são criados pela globalização que vemos desde 1980.

Bresser-Pereira (2009) acredita que ela é um processo visível desde a data acima mencionada e que por ser um processo contínuo de transformação não possui uma identidade única e estática. Entende o processo de integração econômica, social e política acelerada como responsável por esta constante mutação de forma dinâmica e veloz. Ainda com Bresser-Pereira (2009, p. 22), acredita-se que “(...) é o sistema econômico em que todos os mercados nacionais se tornam abertos e todos os Estados-nação começam a se comportar de acordo com a lógica da acumulação e competição capitalistas.”

A aproximação, que vem se tornando cada vez maior, das relações de praticamente todas as suas formas possíveis é dada a partir da globalização. Este estreitamento permite um ganho temporal em escala, portanto a cada dia o tempo para realizar uma determinada tarefa, ou para se comunicar, visualizar alguma mudança é menor.

Diniz (2007, p. 20 e 21) reflete que:

A forma de condução deste conjunto de transformações é um processo de grande complexidade. Por isso, não pode ser considerado sob um ponto de vista determinista como se fosse o resultado inexorável do processo de globalização, expressando a lógica inelutável da nova ordem mundial. A sequência, o ritmo e o conteúdo das mudanças sofreram variações significativas, que não foram ditadas por critérios exclusivamente técnicos, senão que obedeceram a decisões de natureza política. Em que grau os êxitos e fracassos devem ser atribuídos às restrições externas decorrentes da globalização? Ou, alternativamente, em que medidas resultaram das escolhas dos dirigentes responsáveis pelos governos nacionais?

Bresser-Pereira (2009) faz a definição de globalização de duas maneiras, dependendo da intensidade que o papel do Estado têm. A primeira relata que ela é o estágio do capitalismo em que os Estados nacionais competem economicamente, através principalmente de grandes empresas, por maiores taxas de crescimento de forma generalizada. A segunda defende que a competição das grandes empresas em nível mundial se dá “sem” o apoio do Estado-nação de sua origem, pois como são multinacionais elas não estão sediadas no mesmo. Portanto, a defesa das interpretações depende de quão interessante para o Estado em questão é cada uma delas em um determinado momento.

Após se desencadear e consolidar, a globalização foi o berçário de novas ideologias: o neoliberalismo (mercados autorreguladores) e globalismo. Defender o livre comércio (*laissez-faire* - século XIX) e proclamar a irrelevância do Estado-nação são as respectivas características das novas ideologias, das quais são promotoras de mercados cada vez mais auto reguláveis (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Para complementar a idéia acima Bresser-Pereira (2009, p. 34) afirma:

A idéia central do globalismo é que, na globalização, os Estados-nação se tornam mais interdependentes, perdem autonomia para implantar políticas e, conseqüentemente, perdem importância.(...) Na verdade, a globalização se caracteriza por maior interdependência entre Estados-nação – e maior interdependência significa certa perda de autonomia. Mas qual é a razão dessa maior interdependência? É o aumento, não da cooperação, mas da competição entre países – um aumento de competição que tornou os Estados e seus governos muito mais estratégicos economicamente do que eram antes da globalização, quando cada país tinha de competir com um número limitado de outros países, geralmente vizinhos.

Cabe agora visualizar as alterações nas áreas em que a globalização interferiu. É necessário *a priori* que se comece pelo setor financeiro, pois foi o que mais sofreu alterações para seguir as doutrinas vigentes. Algumas alterações tão incisivas que o fizeram descolar do mundo real, o que resultou em crises do sistema financeiro, como a da atualidade.

A globalização financeira, conforme publicado por Baumann (1996) em Uma Visão Econômica da Globalização, é superior a expansão do setor bancário devido à desregulamentação dos mercados. Afirma isto, pois a aproximação dos ativos financeiros sob posse dos bancos e seguradores em relação aos fundos de pensão, fundos mútuos e agentes não bancários na década de 90. A destinação crescente de recursos para paraísos

fiscais foi responsável pela falta de crédito na década de 80 para grandes empresas. Outro fator foi a arbitragem entre moedas responsável pelo aumento da liquidez nos mercados para atender as exigências dos investidores que buscam alocar seus recursos da forma mais rápida possível. Por fim, tem-se:

Além dos já referidos efeitos de crescente internacionalização e integração, maior influência sobre os mercados nacionais, expansão dos instrumentos financeiros disponíveis e institucionalização da poupança, a desregulamentação implicou também (Griffith-Jones/Papageorgiou, 1993), a dissolução de barreiras funcionais entre atividades bancárias e outras, aumentando a margem de risco para todo o sistema financeiro, porque o mercado de títulos proporciona oportunidades de risco adicionais para instituições bancárias agressivas. Os choques financeiros passaram a ser mais facilmente transmitidos, tanto entre fronteiras como entre mercados, suscitando preocupações quanto à volatilidade dos recursos.(BAUMANN, 1996, p.42)

Para sintetizar a análise da globalização financeira, Bresser-Pereira (2009) contribui esclarecendo que ela é uma expansão exponencial do fluxo de capitais em segundos, através de uma facilidade de comunicação global, provocando uma integração mundial. Ressalta que nos casos como o do Brasil, país em desenvolvimento, é o momento da abertura da conta de capital, perdendo o controle das taxas de câmbio.

A economia mundial agora globalizada passa a sofrer influências da comunicação, principalmente através da internet. A resposta disso é que ao terminar de ler essa linha milhões, bilhões podem estar sendo transferidos de um país para outro caso uma notícia seja relatada. Os investidores passam a ser cada vez mais avessos à risco ao mesmo tempo em que buscam grandes retornos. Neste sentido, os países em desenvolvimento, por apresentarem um grande potencial de crescimento econômico, podem se beneficiar ou sofrer com esta nova disposição. Afinal os investidores trazem seu capital ao país para buscar retornos maiores, mas se algum temor sobre o país ou a economia global for noticiado o investidor não pensará duas vezes para recuperar seu investimento o mais rápido possível. Por isso, nestes países o Estado é forçado a fazer presente, demonstrando constantemente a solidez da economia e que cada intervenção está inserida dentro de um planejamento de desenvolvimento seguro e sustentável.

A globalização, segundo Bresser-Pereira (2009), também é visualizada em outros setores da economia como os do comércio e da produção. A comercial é vista quando os

mercados nacionais são abertos e os agentes econômicos são orientados pela lógica da acumulação e orientação capitalista. Já a globalização produtiva é tida quando há a integração do sistema produtivo por meio de corporações multinacionais que se baseiam nos menores custos de produção sem ter o fator geográfico como limitante. Têm-se o aumento das trocas intraindustriais e intraempresariais, além de uma aprimoração da divisão internacional do trabalho entre indústrias, ou seja, um mesmo produto se produz em mais de um país.

A globalização pode ser entendida, com o auxílio da física, através de um prisma. Entretanto a análise dar-se-á de forma contrária. O prisma, objeto central da reação de dispersão da luz, será utilizado como catalisador, ou seja, as luzes coloridas, que representariam o mercado, entrariam no prisma. Este por sua vez (o prisma), seria a representação do Estado como um todo, o qual têm como objetivo dar o encaminhamento para a economia do país. Os três vértices deste prisma seriam os ângulos da globalização. Por sua vez, o faixo de luz branca é o resultado final desta mistura dentro do prisma e será apontada na direção em que o Estado desejar. Ela será de maior ou menor intensidade dependendo do grau de desenvolvimento da globalização na produção, comércio e financeiro (vértices) e de acordo com o mercado (luzes coloridas).

O Estado “poderia ser”¹ um agente secundário apenas em economias desenvolvidas , entretanto ele é, como mencionado anteriormente, agente principal em países que desejam atingir outro patamar de desenvolvimento. É certo que não pode agir rigidamente contra outras economias, pois como foi visto todos os países estão interligados neste novo cenário. Entretanto, o Estado deve atuar para manter as condições necessárias para o desenvolvimento, sem ficar *a mercê* das políticas de outras nações que certamente não promoverão o crescimento uniforme totalitário.

¹ Utilizo as aspas, pois esta forma de atuação é somente sugerida por estes países, mas está longe de ser adotada integralmente por eles.

2.3.5 Estado-Nação: desenvolvimentismo e projeto de desenvolvimento

A partir do século XX foi visto a constituição lenta e gradual da globalização, que se consolidou somente em 1980. Junto com esta nova forma global de atuação houve mudanças também com o Estado, o qual passou a ter novos papéis, deixando, ou desejando-se pelo menos, de ter outros.

Bresser Pereira (2009, p. 38) relata estas mudanças que se fazem presentes na atualidade:

(...) Quando os filósofos políticos atribuíram soberania absoluta aos Estados-nação, esses Estados eram provavelmente menos soberanos do que hoje, porque estavam sempre ameaçados por guerras e invasões – ameaçadas são atualmente quase inexistentes para os países mais importantes. Os Estados-nação que não se envolveram em acordos para criar uma soberania regional mais ampla (como fizeram os países europeus) continuam soberanos, porque ainda são a última fonte da ordem pública para seus habitantes. E, hoje, são mais estratégicos economicamente do que em qualquer outra época. No entanto, aqueles que fizeram esses acordos, como os países da União Européia e, particularmente, os da Zona do Euro, transferiram parte de sua soberania para um Estado multinacional em formação, mas transferiram-na livremente, a fim de aumentar seu poder no quadro da globalização, não para se submeter a ela.

Diante da análise apresentada o resultado, ainda com Bresser-Pereira, é a mudança na compreensão das relações políticas e econômicas internacionais onde os Estados-nação mais poderosos agem diante de seus interesses na arena global através das alternativas que sejam mais adequadas para eles. A relação com os Estados menos “importantes” acabam sendo desprezadas, ou melhor, são condicionadas à quase que uma aceitação obrigatória por parte destes países frágeis.

Vê-se agora um Estado onde seu papel não é limitado pelas fronteiras territoriais ou proximidades geográficas e, em alguns casos, até por questões culturais. Vive-se hoje num ambiente onde a informação e a dependência dos países entre si está em constante mudança. Para entendermos melhor, recorre-se a um exemplo prático. Um país A produtor de petróleo tem um aquecimento de sua demanda interna por este bem e ele começa a ficar escasso neste país, o que faz com que o produtor aumente seu preço. Este aumento causa ao país B, importador deste insumo, a necessidade de procurar outro país (C) para realizar esta compra.

Resumindo, perde-se o vínculo de exclusividade de um produto a um país. Entretanto, uma segunda alternativa também viável é a realização de contratos com preços pré-determinados, mas esta não é a preferida, pois a economia muda constantemente. Pode-se estender este exemplo para os mais diversos setores e áreas da economia. Visto isso, caberá ao Estado ter esta independência e flexibilidade para ir buscar e/ou negociar outras alternativas/preços.

Cabe destacar o conceito de Estado-nação para que se faça a distinção das funções do Estado e Estado-nação:

Os Estados são entidades políticas e territoriais soberanas, compostas de três elementos: uma nação, um território e um Estado. Este último, portanto, não pode ser confundido com a nação ou com o Estado-nação (ou com o governo que chefia o Estado). Enquanto a nação é um tipo de sociedade, e o Estado-nação, uma unidade política e territorial, o Estado é uma instituição: é o sistema constitucional e a organização que o sustentam; é a lei e o aparelho do Estado. No capitalismo, as nações usam seus Estados como instrumentos de ação coletiva para atingir seus objetivos políticos entre os quais está sempre a manutenção da própria soberania e desenvolvimento econômico. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 40-41)

O autor complementa, na mesma obra, o conceito de Estado-nação como sendo o resultado de um contrato social nacional que possui objetivos comuns. Ao contrário do passado, não se prioriza mais o poder militar e de polícia por parte das elites, mas sim o desenvolvimento econômico que as legitima e fortalece cada vez mais. Para realizar isto, as elites investem nas áreas públicas para fortalecer e aumentar a produtividade ou desenvolvimento econômico, transformando os indivíduos em cidadãos ao reconhecerem seus direitos. Com o desenvolvimento e sucesso destes Estados-nação, traçou-se um novo padrão de Estado, passando a ser adotado e atingido por outros países.

A partir de um Estado-nação engendrado na economia global é necessário, e é tido como elemento preponderante de sua existência, a definição de uma estratégia nacional capaz de garanti-lo como peça chave neste novo sistema. Para isso, tem-se que:

Uma estratégia nacional de desenvolvimento porém, é sempre uma ação efetivamente concertada de uma nação; é uma instituição através da qual a nação orienta a ação dos agentes econômicos nacionais e reduz sua incerteza; é um acordo informal e relativamente frouxo entre as classes e que não impede os conflitos internos, mas que supõe ação coletiva ou cooperação em relação aos competidores externos; é um conjunto de valores e normas que tem como critério fundamental defender o trabalho, o conhecimento e o capital nacionais, seja protegendo-os da competição internacional seja definindo políticas para torná-los mais capazes de competir. Em outras palavras, uma estratégia nacional de

desenvolvimento é uma instituição fundamental de um Estado-nação porque estabelece pautas para a ação de empresários, de trabalhadores, das classes médias profissionais, e, dentro desta, da própria burocracia do Estado.” (BRESEIR-PEREIRA, 2006, p. 215-216)

Obtém-se, portanto, a formação de um Estado defensor dos interesses nacionais para não somente o crescimento econômico, mas também para um desenvolvimento de todas as áreas, pois será através disto que se tem uma expansão econômica sólida que pode ser sustentada no futuro. Neste caso, um aumento do capital é possível, aliado a elevação do bem estar social.

2.3.6 Estado Schumpeteriano

Novas concepções e formas de encarar a participação do Estado na economia surgem e são modificadas conforme a situação atual e suas perspectivas futuras. Diversas teorias econômicas justificaram um comportamento passado ou orientaram um determinado país. Diante da crescente importância da ciência econômica, principalmente na segunda metade do século XX, os pensamentos dos teóricos economistas tornaram-se cada vez mais fundamentais para o Estado.

Tem-se a mudança de escola econômica adotada nas décadas de 70 e 80, até então tida como “verdade absoluta” pela maioria das economias, para a passagem para uma nova, em virtude da crise econômica. Arienti (2003) aborda que o Estado buscou alternativas de desenvolvimento em resposta à crise financeira, administrativa e política vivida naquele período. Transformar suas funções e formas através da sua intervenção na economia era o ponto central das discussões, pois dizia que era necessário reduzir seu tamanho.

Arienti (2003, p. 99) destaca:

Estas mudanças abrangem desde novas tecnologias de produção e produto, novas formas de organização da produção, novas formas de concorrência, ampliação e aceleração das relações comerciais e financeiras internacionais, todas com impactos sobre o contexto econômico nacional e internacional, até mudanças nas relações de força entre grupos sociais, novas estratégias de hegemonia política, reformas nos Estados nacionais e novas relações intergovernamentais e internacionais, todas com impacto sobre o contexto político e social.

Diante deste cenário de mudanças em diversos pontos da economia “exigidas” pelas circunstâncias que o Estado atravessava, os países tiveram que achar meios nesta nova organização nascente de manter seu papel tipicamente capitalista. Com isso, a alternativa restante era a de reduzir cada vez mais os custos, ampliar a escala produtiva não se limitando nas suas fronteiras geográficas e dar condições melhores para as indústrias, além de reduzir cada vez mais a burocracia estatal ineficiente.

No período de 30 anos pós II Guerra Mundial os Estados tiveram que cumprir três papéis essenciais para a manutenção do Estado fordista, como destaca Arienti (2003). O papel da oferta estava ligado à participação estatal com investimentos em infraestrutura, que ampliaria a circulação de bens de consumo duráveis. No papel da demanda o Estado agia para garantir a demanda efetiva sempre próxima do pleno emprego. Já com o controle social ele promoveu a regulação de conflitos através da garantia estatal a acordos corporativos e ampliação da proteção ao trabalhador. Tais fatos caracterizavam-no como keynesianos, pois justificavam os gastos estatais pelo lado da oferta e demanda, além de financiar o regime de bem estar social.

Como o Estado keynesiano fracassou? É necessário para continuar a abordagem entender seus principais motivos. O insucesso do keynesianismo depois de 1980 foi oriundo da busca constante pela flexibilidade máxima dos meios de produção diante da crescente globalização. Como fatores chaves da crise do regime keynesiano, segundo Arienti (2003) temos: estagflação das economias; rompimento dos pontos centrais de Bretton Woods; reivindicação salarial por sindicalizados fora do controle estatal e privado; rebeldia da juventude de classe média pelo modelo fordista; autonomia da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ao elevar o preço do petróleo; crise fiscal; crise da dívida externa. Diante dessas dificuldades, tanto no âmbito social quanto no econômico, era impossível manter o padrão até então adotado.

O sistema keynesiano defendia a rigidez fordista em diversas áreas da economia, rigidez esta que tornava o Estado muito oneroso. Junto com as crises das décadas de 70 e 80 vemos o colapso do keynesianismo conforme relata Bresser-Pereira (1996, p. 63):

Por um lado, o Estado tinha-se tornado demasiadamente grande e ineficiente, vitimado por uma crise fiscal; por outro lado, as políticas econômicas keynesianas, baseadas no pressuposto da crônica insuficiência da demanda fracassaram em lidar com o desemprego crescente e o aumento das taxas de inflação, já que agora insuficiência de demanda, convivida com inflação na estagflação dos países desenvolvidos ou na inflação inercial dos países latino-americanos.

Sucumbe o Estado que defendia o lado das políticas do consumo, ou seja da demanda e nasce o Estado Schumpeteriano baseado na oferta. O primeiro acreditava que as condições básicas para o sucesso de uma economia estava baseado no aumento do consumo das famílias, consumo este que aumentaria a produção, conseqüentemente a quantidade de trabalhadores também cresceria e finalmente elevaria a renda. Entretanto, outros fatores econômicos daquele período não estavam sendo considerados neste cenário, o que fez com que o Estado não conseguisse sustentar este modelo.

Para fazer a mudança do tipo de atuação do Estado nas décadas de 80 e 90 foi necessário 4 tipos de reformas, conforme tratado por Arienti (2003). A primeira atuação reformista foi para recuperar os Estados da crise financeira e dos desequilíbrios macroeconômicos, para isso adotou-se a restrição fiscal, monetária e de abertura comercial.

A segunda ação por parte do Estado foi no sentido de transferir para as empresas privadas a oferta de bens e serviços, além de introduzir as políticas privadas de maximização do resultado para as empresas estatais. Também adotou-se a política de privatização das estatais, deixando para o Estado a função de regulamentar a concorrência nas atividades relacionadas ao consumo coletivo.

A terceira medida realizava mudanças na produção de bens e serviços públicos e sociais que ainda permaneciam sob o dirigismo estatal, visando maximização da eficiência. A quarta era relacionada ao tipo de financiamento proposto pelo Estado através de parte da venda de produtos ao mercado e o restante pela transferência estatal propriamente dita.

O redirecionamento das economia através das reformas supracitadas mostram uma tentativa estatal de se tornar eficiente e cada vez mais “lucrativo”. Sua modernização está intimamente relacionada a idealização do Estado como uma empresa, e esta deve seguir as doutrinas empresariais de evitar desperdícios e maximizar os lucros. O pensamento desta forma, faz com que o Estado passe a competir também globalmente e, obtendo êxito sua economia interna passa a ser diretamente beneficiada.

Quando Estado Schumpeteriano é relatado e o se liga ao pressuposto da oferta, quer-se dizer que seriam aquelas políticas promotoras do aumento da capacidade de inovação das empresas e sua transmissão para as demais cadeias. Tal fato, traria para a economia uma maior competitividade na economia global, pois conseguiria reduzir diversos custos (ARIENTI, 2003).

O novo foco adotado passa a representar uma ligação maior do Estado com a iniciativa privada. Schumpeter defendia a inovação como fator chave para o sucesso do desenvolvimento econômico e é fecundada, principalmente, nas empresas privadas. Portanto, cabe ao Estado dar as condições necessárias para que ela seja cada vez mais constante e eficiente. Caso o Estado não tenha grande capacidade inovativa, ele estará fadado às crises que só serão sanadas por grandes mudanças baseadas nas inovações.

Políticas tipicamente schumpeterianas seriam aquelas que atuariam pelo lado da oferta para promover a ampliação da capacidade inovativa das empresas e sua difusão para as cadeias de produção e, com isso, aumentar seu poder competitivo em mercados de grande concorrência. São políticas de oferta diferentes das políticas fordistas desenvolvimentistas, que estavam relacionadas à formação da infraestrutura na cadeia de produção e circulação, pois visam dar maior competitividade a toda a cadeia de produção ao capacitar seus vários elos para inovações tecnológicas e organizacionais, flexibilidade de produção e diversificação de produtos. Os fatores sistêmicos de competitividade estão também relacionados à formação e desenvolvimento de um sistema nacional de inovações e formação de parcerias entre organizações estatais e privadas para aproveitar e desenvolver vantagens comparativas regionais e locais. Para cumprir este novo papel há necessidade de formulação e implementação de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. Este seria o caráter schumpeteriano das políticas do Estado pós-fordista. (ARIENTI, 2003, p. 104-105)

A mudança de política mostra também o aumento da atenção para a flexibilização da economia como um todo, pois serão através das inovações que teremos cada vez mais flexibilidade nas mais diversas esferas econômicas. Neste contexto de mundo globalizado, os processos são *just in time* e tal fato não permite que o empresário ou até mesmo o empregado, perca muito tempo se adaptando às novas realidades, demandas, tecnologias, máquinas, etc.

Para atender a necessidade de aumento da flexibilidade por parte dos empresariais o Estado passa a colocar as políticas sociais como complementares a este atendimento. Ou seja, os governos passam a adotar medidas e métodos capazes de propiciarem a flexibilidade requerida pelos empresários e eles, por sua vez, atendem a sua necessidade e desenvolvem

em paralelo ou concomitantemente algumas frações de políticas sociais que reunidas tornam-se grandiosas.

Arienti (2003) relata que este aumento de flexibilidade é obtido através do aumento da adaptatividade do mercado de trabalho para mudar ou realizar mais tarefas ao mesmo tempo. Desburocratização das regras trabalhistas para contratação e dispensa de trabalhadores no mercado, pois fará com que os empresários diminuam o tempo gasto nesse processo e consigam atender mais rapidamente demandas ou se ajustar a falta de venda (contratando ou dispensando respectivamente). Redução nos benefícios concedidos aos trabalhadores para diminuir o custo com a mão de obra.

Em Jessop (apud ARIENTI, 2003, p. 106) “três tendências de deslocamento e de divisão do poder estatal que tendem a um ‘esvaziamento’ (*hollowing out*) do Estado”:

- a) deslocamento do poder “para cima” do Estado nacional para organizações internacionais e intergovernamentais;
- b) deslocamento de poder “para baixo” do Estado central para as esferas regionais e locais; e
- c) deslocamento de poder “para fora” envolve a formação de redes horizontais de poder (internacional, regional e entre governos e organizações da sociedade civil).

Segundo este autor, um deslocamento do poder “para cima” do Estado quando se perde muita autonomia no controle e coordenação dos movimentos de capitais, afetando na economia nacional. Os comandos passam a ficar com organizações multilaterais que tentam ordenar a dinâmica da economia mundial, tais como: FMI, BIRD, Grupo dos Sete, instituições intragovernamentais, dentre outras.

Para se ter um deslocamento de poder “para baixo” do Estado é necessário levar em consideração, através da política de competitividade, as vantagens comparativas regionais aliadas à formação de *clusters* e inovações tecnológicas locais (ARIENTI, 2003). Este fato é visto quando há um foco na produção entre diferentes regiões em produtos distintos, dos quais cada região consegue obter máxima eficiência devido a inúmeros atributos, sendo assim, deve-se aproveitar.

O deslocamento de poder “para fora” do Estado, segundo Jessop (1998, apud ARIENTI, 2003), é quando um grupo de determinados países se reúne em um bloco ou comunidade para decidirem em conjunto os rumos e estratégias internacionais que deverão adotar. Neste tipo de agrupamento os países passam a ter mais espaço para opinarem e defenderem suas posições. Temos como exemplo o Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul), Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e Comunidade Européia.

Esta nova forma de Estado trouxe consigo a valorização do tempo e do capital, para isso a flexibilidade deveria ser algo fundamental, pois será através dela que as empresas reduzirão seus custos, tamanhos e potencializarão seus resultados podendo agir mais rapidamente. Por sua vez, o Estado também se beneficiaria desta maior agilidade e eficiência, porque ter-se-ia análises mais rápidas frente às crises futuras e, conseqüentemente respostas mais eficientes. Além disso, ao adotar o pensamento empresarial o Estado diminuiria seu tamanho e se focaria na promoção do desenvolvimento e inovações tecnológicas.

3 PLANEJAMENTO: REFERENCIAL TÉCNICO PARA SUA ELABORAÇÃO

3.1 Introdução

Para dar continuidade aos estudos é fundamental que se compreenda tecnicamente o que é o planejamento. Este referencial possibilita que se observe os meios disponíveis para interação entre o Estado e a população para promover a expansão econômica através de planos de desenvolvimento. Sabe-se que eles podem se diferenciar desde a forma da sua elaboração até a sua fase final de implementação, e é com base nisto que se descreve tecnicamente um planejamento. Para cada objetivo se tem um planejamento adequado e adaptado às necessidades e realidades de quem está o elaborando.

Para isso, o capítulo está dividido em 10 seções das quais se trata na seção 3.2 a origem e o desenvolvimento do sistema de planejamento; na seção 3.3 ressalta-se a importância do ato de planejar; na seção 3.4 defini-se o que é planejamento; na 3.5 apresenta-se as características gerais de um planejamento; a 3.6 trata das formas e dos tipos diferentes que eles podem ter; na seção 3.7 esboça-se o que um plano de sucesso deve ter; na 3.8 tem-se as etapas e fases que ele deve assumir em cada momento; na seção 3.9 expressa-se os objetivos que circundam o Estado ao decidir sobre o ato de planejar; na 3.10 apresenta-se os instrumentos que Estado tem para o fazer; na 3.11 descreve-se as variáveis que afetam o planejamento na sua execução.

3.2 Origem e desenvolvimento

A discussão sobre planejamento é ampla e pode envolver diversos setores e áreas. Limita-se ao estudo do planejamento econômico governamental, ou seja, o planejamento com fim desenvolvimentista elaborado pelo Estado. Antes de se entrar na definição é fundamental que se saiba como foi seu surgimento no século XX, para entender o porquê da sua criação.

Os primeiros indícios de planejamento na esfera pública surgiram com o movimento favorável à estabilização industrial e social nos Estados Unidos durante o período da grande depressão. Segundo Ramalho (1963) foi H. S. Person quem realizou diversas conferências, artigos e explicou o sentido técnico de planejamento e sua organização necessária para implementação. O planejamento de forma mais efetiva foi dado a partir da Segunda Guerra Mundial, pois devido a grande crise vivida pelos países envolvidos nos conflitos era necessário buscar novas alternativas. As medidas resolutivas adotadas tanto pelos países diretamente envolvidos quanto para países que sofreram indiretamente pela falta de abastecimento de produtos oriundos dos conflitantes passaram pela elaboração de um plano a nível nacional, assumindo importância considerável (FONSECA, 2006).

Os planos focavam além da recuperação econômica a ampliação da importância da saúde pública, ensino, habitação e a previdência social para o Estado. Este aumento é primordial para a sustentabilidade das cidades, porque a urbanização estava se acelerando num ritmo muito elevado. Esta velocidade acima do esperado da urbanização de pessoas que buscavam melhores condições nas áreas mais industrializadas, tidas como estáveis e melhores socialmente, provocara uma deficiência em reparar os males sociais causados pelo êxodo rural para as cidades (WEISSMANN, 1963).

Ianni (1991) acredita que o planejamento, enquanto instrumento de política econômica estatal, tenha começado a ser incorporado pelo poder público no Brasil durante a Segunda Guerra Mundial. Tal fato é justificado pela planificação feita pelos governantes daquela época como técnica “mais racional” de organização das informações, análise de problemas, tomadas de decisões e controle de execução de políticas econômico-financeiras.

Diante desses fatores, vê-se a importância do planejamento para a maximização do resultado em tempos difíceis, como o da Segunda Guerra Mundial (II GM), onde o grau de eficiência das ações deveriam beirar 100%. Quaisquer ações ou escolhas tomadas de forma equivocada trariam resultados piores que os normais, visto que o período em questão era muito delicado. Portanto, é interessante ressaltar o pensamento adotado pós II GM, o qual visou uma recuperação gradual tendo uma ação um pouco mais tardia devido ao fato da elaboração de um plano de ação visando o desenvolvimento continuado. Não se pensou somente no socorro imediato do país, mas sim na sua recuperação com solidez para retomar o crescimento.

Entretanto, na década de 1970, o planejamento público passou a ser esquecido em virtude do ressurgimento da tradição liberal. Pelo fato de ter, principalmente na economia brasileira, “(...) a ausência de objetivos bem definidos de longo prazo e o foco excessivo em problemas de curto prazo, evidenciados pela inexistência de planejamento, contribuem para o resultado observado nas últimas décadas – ausência de crescimento e de desenvolvimento no Brasil.” (FONSECA, 2006, p. 26). Além disso, Weissmann (1963) coloca que dependendo da situação econômica em que um país está o Estado tenderá a atuar mais ou menos na economia, em outras palavras, nos países industrializados a função estatal passa a ser a de controlar desajustes econômicos e sociais produzidos no passado. Contudo, nos países em desenvolvimento, o Estado deve atuar na economia, através de um planejamento bem estruturado que supra as deficiências existentes e balize o desenvolvimento para a superação do estágio atual.

Em 1988 o Estado brasileiro através de sua Constituição de 1988 determinou que as questões relacionadas ao exercício financeiro, prazo, vigências, elaboração e organização dos orçamentos, normas de gestão financeira e patrimonial fossem aspectos a serem disciplinados por parte da Lei Complementar nº 4.320/64 (CF art. 165, § 9º, I e II). Além disso, a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) estabeleceu normas de finanças públicas, conforme relatado no § 1º:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação **planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a pagar.

Também se destaca o Sistema de Planejamento Integrado, que foi conhecido como Processo de Planejamento-Orçamento e atendeu a determinação constitucional, descrita no art. 165 da Constituição Federal, onde solicita a presença dos seguintes instrumentos: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamentos Anuais.

3.3 A importância do planejamento

O cenário visto de implementação do planejamento governamental nos mostra que ele nasce da necessidade de resolver problemas que incidiram em diversos setores da sociedade através do desenvolvimento de novas capacidades e competências. Após o bom desempenho obtido em virtude de se planejar, resolveu-se estender este processo para outras finalidades, agora com o intuito de antecipação e projeção. Quanto se trata de antecipar os acontecimentos, significa dizer que se prevê movimentos e as devidas reações, buscando sempre o maior grau de eficiência. No que diz respeito à projeção, leva-se em conta o caminho a ser percorrido pelo Estado para alcançar os objetivos futuros.

A segunda interpretação é muito utilizada nos países em desenvolvimento, pois eles buscam a ascensão econômica exponencial para alcançar patamares iguais ou superiores aos países desenvolvidos. Holanda (1975) destaca os principais fatores que justificam a utilização do planejamento como forma de impulsionar as economias subdesenvolvidas, são eles:

- Revolução das expectativas crescentes da comunidade;
- Conscientização de que o sistema de preço é incapaz de provocar as transformações estruturais;
- Debilidade do setor empresarial provado;
- Condições históricas e institucionais diferentes.

Mas de que forma o planejamento pode auxiliar? Ver-se agora, ainda com Holanda (1975), como cada item é confrontado com o planejamento para obter melhores resultados. Primeiramente para haver uma mudança nas expectativas da comunidade necessariamente o país deve abrir os olhos para as novas possibilidades existentes no mundo. Tendo a mente mais aberta e conscienciosa para mudanças desenvolvimentistas a população aceitará, pois o entenderá como mais viável, um planejamento econômico com o intuito de melhorar a condição de vida e o bem estar da comunidade, juntamente com a vida política e social.

O outro fator a ser trabalhado com o auxílio do planejamento é a conscientização que o sistema de preço é incapaz de realizar transformações estruturais necessárias para o alcance de novos patamares econômicos, ou seja, crescimento auto sustentado. Tal fator causa descrença, pois apresenta algumas deficiências, são elas: imperfeições do mercado; divergências entre custo social e privado; problema com a crescente complexidade dos processos tecnológicos; desigualdades na distribuição de renda. O planejamento auxilia a reduzir esta descrença, pois trará uma visão palpável de desenvolvimento ao país que confeccionar um plano bem sustentado. Ele terá tanta credibilidade quanto maior for a sua implementação e eficiência obtida.

A debilidade do setor empresarial privado é vista pela falta de iniciativa, espírito comercial, rigidez da estrutura social, falta de recursos disponíveis para grandes projetos, dentre outros. Estes fatores negativistas refletem diretamente para o Estado no sentido de cobrança para atuar nestes setores onde a iniciativa privada “não teve condições”. Ou seja, passa a ter um aumento na pressão sobre o Estado, pois é sua a responsabilidade do desenvolvimento econômico e social. O planejamento surge para antecipar essas reações e os possíveis impasses entre o privado e o estatal. Ele forma condições satisfatórias para as instituições privadas se desenvolverem desde cedo, evitando assim os entraves futuros. Contudo, todas as debilidades não são previstas e certamente, quando surgirem, um plano de ação emergencial será necessário.

As condições históricas e institucionais são completamente diferentes das que se usa como exemplo (Europa Ocidental e América do Norte) para realizar o desenvolvimento planejado. Esta especificidade natural, afinal a economia está em constante mutação, reflete-se na necessidade de inovar as alternativas desenvolvimentistas propostas para o planejamento. Não se podia propor um desenvolvimento com base no desenvolvimento industrial inglês, pois as especificidades daquela economia eram completamente diferentes das da América latina, o que implicaria diretamente na credibilidade, execução e eficiência de um planejamento proposto.

Cabe fazer um parênteses para um quesito que o Estado não pode esquecer: a importância de se formar gestores públicos. É necessário ter investimento em pesquisas para a inovação e melhoria do serviço público, para isso é fundamental a existência de

pensadores técnicos que possam criticar e elaborar novas alternativas visando a melhoria continuada do sistema governamental.

O ato de realizar um planejamento que se mostre eficiente trás mais credibilidade ao Estado, conforme citado abaixo:

Quanto mais além se pode planejar, maior é a área de escolha e maior a influência que o planejamento pode exercer no desenvolvimento. Contudo, é bom lembrar que essa área de escolha é limitada; que nunca existe mais que um número restrito de alternativas que podem surgir numa agenda de planejamento; e que pode ser pelo menos tão importante estudar realisticamente as *pressões* sobre a política de investimento em situações particulares. (DOBB, 1973, p. 24)

Portanto, a escolha de um determinado governo em dedicar-se ao planejamento, tanto para o desenvolvimento econômico acelerado (países em desenvolvimento) quanto para manutenção do nível de renda em que se encontra (países desenvolvidos) torna-se muito positivo. Tem-se este tipo de visão, pois as expectativas internas e externas tendem sempre a se concretizarem, ficando mais fácil para os envolvidos em saber quais atitudes tomar em determinadas situações, visto que estarão muito provavelmente no ponto futuro imaginado. Não afirmo com isso que o planejamento elimina totalmente a incerteza e, com isso, os mercados tornam-se 100% previsíveis, pelo contrário, relato que o planejamento viabiliza de forma mais fácil o alcance de determinados objetivos. Sobre incerteza temos a seguinte reflexão de Dobb (1973, p. 18):

(...) dissemos haver entre uma economia planejada e uma economia de mercado atomizado está o fator incerteza. Mas é a incerteza de um tipo especial. Se cada tomador de decisões numa economia de mercado pudesse estimar os preços futuros na base dos preços presentes (já vimos que isso ele não pode fazer), ou se pudesse corretamente estimar as decisões de investimentos feitas concorrentemente por todos os outros empresários do sistema e também aquelas a serem tomadas no futuro durante a vigência do projeto de investimento em questão, a diferença a que aludimos entre os dois mecanismos econômicos desapareceria (com uma qualificação que logo mencionaremos). Os empreendedores não podem ter esse conhecimento a menos que haja entre si entendimentos suficientes para unificar o conhecimento de suas intenções, e para admitir algum ajustamento delas à luz do conhecimento de cada um da sua totalidade; o que equivale dizer que algum tipo de plano surge em termos do que cada empreendedor (não mais independente) revela ou é obrigado a revelar.

A incerteza sempre aparece a menos que se tenha uma situação de acordo geral entre todos os envolvidos, entretanto esta situação dificilmente se sustentará por muito tempo

diante da globalização vivida atualmente. As informações circulam muito rápido e fácil, além disso as distâncias vão sendo encurtadas cada vez mais. Ou seja, novas oportunidades surgirão as quais beneficiarão um dos envolvidos, o que faz ruir o acordo de “estabilidade”.

3.4 Definição

Têm-se diversas definições sobre o planejamento público as quais devemos analisar para que se possa tirar uma conclusão final. Algumas possuem uma visão mais empresarial, outras conseguem amenizar esse lado do planejamento e colocar o da ampliação do bem estar em foco. Com base nas constatações acima, que o ato de planejar busca a antecipação do futuro através da mobilização empresarial, pessoal ou governamental.

Sobre planejamento Matias-Pereira (2008, p. 15) relata:

O planejamento é uma prática essencial na administração – pública ou privada -, devido aos benefícios que a utilização desta ferramenta traz às organizações. Entre eles, podemos destacar a elevação da eficiência, eficácia e efetividade da organização, pois contribui para evitar a desorganização nas operações, bem como para o aumento da racionalidade das decisões, reduzindo os riscos e aumentando as possibilidades de alcançar os objetivos da organização. O planejamento possibilita a coordenação de diferentes pessoas, projetos e ações em curso; aplicação racional (otimizada) dos recursos disponíveis ou escassos; e o aumento da responsabilidade ao lidar com mudanças, na medida em que faz parte do processo de planejar e especular sobre fatores do ambiente que afetam a organização.

Em resumo, o melhor desempenho em diversos aspectos da organização que utiliza o planejamento está relacionado com a diminuição das decisões equivocadas, visto que os projetos em diversos setores têm ações coordenadas por pessoas diretamente envolvidas e capacitadas (otimização dos recursos). Além disso, o acaso passa a ser previsto e a reatividade da instituição quanto à eles torna-se muito mais rápida e eficiente.

Friedmann (1963) faz a distinção entre *plano* e *planejamento*. O plano é entendido como sendo um meio de registro de decisões que faz com que outros gestores utilizem-no como base de suas escolhas, para que elas sejam as mais racionais possíveis. Todas essas decisões gerarão diversos pontos de referência para as demais escolhas futuras. A confecção de um plano possui várias fases que consideraram metas, alternativas e resultados. Sua

seqüência de ações é fixada e as propostas concretizadas com tempo, espaço e custo delimitados.

Por planejamento o autor entende como sendo resultante de um plano com uma revisão periódica. Afirma que se trata da reunião de soluções para resolver um determinado problema de forma dinâmica. Entretanto, diferentemente do plano, o planejamento abrange diversas atividades, incluindo análise econômica e social, definição de metas, estudos e escolhas de cursos de ação, orçamento, preparo de programa de atividades, mensuração de resultados. O autor ainda ressalta que o planejamento está intimamente ligado a tomada de decisões. Ou seja, dar-se preferência para a escolha mais racional, econômica, voltada para o futuro onde o foco é nos agentes e nas ações, juntamente com um movimento coordenador.

Sobre o ato de coordenar Miglioli (apud FONSECA, 2006, p.25) comenta que “o planejamento econômico consiste na aplicação à economia (ou ao processo administrativo de uma empresa), de modo coordenado e coerente, de determinados princípios e métodos apoiados no conhecimento científico para a obtenção de resultados previamente selecionados”. Vê-se a coordenação como processo presente antes e depois do ato de planejar. Ela vai aumentando a magnitude de sua importância a medida que o planejamento é executado e os bons resultados são alcançados.

Fonseca (2006, p.25) em nota de rodapé não admite uma organização sem planejamento, conforme descrito abaixo:

É ilusão pensar que existe a alternativa planejar ou não planejar, pois a única alternativa que existe, na realidade é planejar bem ou planejar mal. Uma administração federal, estadual ou municipal, ou mesmo privada, não deixa de planejar simplesmente porque não registra de forma consciente as tarefas que terá de realizar no futuro.

O mundo atual não permite que uma organização ou até mesmo um Estado prospere somente esperando as boas oportunidades chegarem e diante delas tomar as decisões cabíveis. Hoje, precisa-se ter em mente o que se fará quando elas acontecerem e mais do que isso, é necessário que se planeje como fazer aparecer essas oportunidades. Matias-Pereira (2008) define o planejamento como sendo a reunião de ações, que por sua vez interagem e complementam-se, buscando o alcance de determinado objetivo pré-estabelecido. Afirma ter um ciclo é criado onde atividades próximas serão sua fonte de alimentação, tais como:

estudos, decisões estratégicas e táticas acerca de prioridade, desenvolvimento de planos e programas, coordenação e controle da sua execução. A previsão com uma revisão constante permite que as mudanças dos cenários alterem ou beneficiem as ações em desenvolvimento. Diante disso, tem-se importância dos órgãos ou setores de acompanhamento enquanto o planejamento é executado.

Stone (apud, PENNA, 1963, p. 22) define planejamento como:

(...) planejar consiste em reunir e analisar informações pertinentes aos objetivos visados, acompanhados de conclusões que permitirão estabelecer a norma de ação futura. Os numerosos problemas que devem ser resolvidos pelo administrador condicionam soluções de diferentes categorias, exigindo da planificação o tratamento de grande variedade de questões.

Lopes (1963) alerta que a credibilidade de um plano está em amplas investigações e análises que possuam um confronto detalhado. Caso não respeitem esta afirmativa elas não passam de uma “mera opinião”, pois não possuem nenhum embasamento técnico. Ressalta também a importância da flexibilidade no ato de se planejar, pois é fundamental para seu sucesso a adaptabilidade das previsões tendo como objetivo seu aperfeiçoamento, além de suprir às condições emergentes. Importante salientar que um planejamento também deve ser aceito pelos envolvidos, portanto criar um ambiente de confiança e receptividade para suas idéias é fundamental.

É importante fechar essa explanação sobre planejamento com a definição abaixo:

É a formulação sistemática de um conjunto de decisões, devidamente integrado, que expressa os propósitos de uma empresa e condiciona os meios para alcançá-los. Um plano consiste na definição de objetivos, na ordenação de recursos materiais e humanos, na determinação de métodos e formas de organização, no estabelecimento de medidas de tempo, quantidade e qualidade, na localização especial de atividades e outras especificações necessárias para canalizar racionalmente a conduta de uma pessoa ou de um grupo. (AMATO, 1971, p. 93)

Em resumo, o planejamento é a união de diversas ações do governo ou da iniciativa privada que têm objetivos inicialmente estabelecidos. Esta definição inicial serve de base para os esforços das pessoas, bem como a coordenação dos recursos disponíveis. Sua efetividade e eficiência contínua depende de seus instrumentos de controle que possibilitam

o aprimoramento do plano, afinal as condições econômicas, administrativas e políticas são diariamente afetadas e alteradas.

3.5 Características

Após ter claro a definição do planejamento, é necessário que se saiba as principais características de um planejamento eficaz. Não caberá aqui descrever os principais sintomas que um planejamento possui quando está no caminho certo. Relatam-se os principais atributos, numa situação onde as variáveis não estão sendo analisadas, que contemplam um planejamento.

Daland (1963) contribui para o processo de planejamento ressaltando tais características, que pode sofrer muitas variações. Temos como as principais:

- Grau de centralização;
- Forma de confecção;
- Perspectiva do tempo de alcance;
- Especificidade;
- Abrangência;
- Flexibilidade.

O que se pode constatar de cada uma dessas características? Verifica-se, com base em Daland (1963), cada uma delas com detalhes. A primeira abrange o grau de centralização de um planejamento, isto quer dizer que se pode ter uma única instituição como responsável pelo planejamento ou então diversos órgãos ou empresas, que podem ser estatais ou até mesmo privados. Tal fato, tende a implicar na economia através da desconfiança do nível de controle por parte do Estado, visto que sendo ele o único com possibilidade de perder pequenas importantes informações, entretanto caso seja diversificado, a precisão das informações é perdida, pois se encontra ruídos na comunicação. Além disso, não é possível deixar de considerar o nível de imparcialidade que o privado conseguirá ter em virtude dos seus interesses, afinal ele terá grande participação na administração Estado. Por outro lado, o

privado tende a ser mais comprometido que o público, o que pode significar maiores ganhos. Esta discussão não nos leva a uma resposta única, entretanto ela serve para enxergarmos os diversos pontos existentes neste item.

Depois da decisão de quem será o responsável, é necessário ver a forma e por quem o planejamento será confeccionado. Pode-se realizar através de especialistas e técnicos que ocupem altos cargos de chefia, entretanto também é possível se utilizar de outras pessoas mais ligadas à determinada realidade. Ambas características apresentam lados positivos e negativos, os quais procurarei ressaltar somente os positivos. Quando há formulação por parte dos técnicos e especialistas diminui-se o grau de erros e aumenta-se o grau de eficiência. Contudo, é somente através da participação dos envolvidos que se têm uma maior aproximação entre os objetivos e o que será planejado. A escolha de quem utilizar também implica na forma que é feito. Caso se opte pela participação técnica, deve-se ter um planejamento mais teórico e compacto, já a participação coletiva implica numa maior democracia o que gerará benefícios, no que diz respeito ao comprometimento dos envolvidos e na riqueza das informações (DALAND, 1963).

Outro quesito importante num planejamento é quanto a sua perspectiva de tempo. Ele pode variar muito dependendo das áreas em que se pretende atingir, ou até mesmo a solidez que se pretende adquirir depois da sua implementação. Sua complexibilidade, a inflexibilidade da estrutura legal, pressão popular, o número e a competência dos especialistas, também afetam este horizonte temporal. Há planejamentos que antecipam decisões em meses, entretanto são os menos utilizados nos dias atuais, Costuma-se realizar planejamentos para períodos acima de dois anos, dando-se cada vez mais valor aos com prazo maiores, pois não são tão vistos como medidas emergenciais.

A especificidade pode ser tratada em maior ou menor grau dependendo dos fatores disponíveis para a confecção do planejamento, principalmente o tempo. O planejamento pode conter diversos detalhes, conceitos e informações específicas que o fará com um grau elevado de especificidade. Este tipo pode ser problemático, pois acarreta a diminuição no poder de reação, além de torna-lo muito mais complexo e difícil de ser seguido. Entretanto, um plano mais abrangente traz mais facilidade e flexibilidade para quem o adota, pois possibilita a decisão de metas e rumos com mais antecipação (DALAND, 1963).

Como citado no fator temporal, outra característica existente no planejamento é a sua abrangência. Seu tamanho determina seu poder sobre o todo. Quanto maior for sua abrangência mais fácil será a constatação de choques entre os vários elementos de um programa. Portanto, na prática é possível ter planos que utilizam muitos objetivos ou apenas parte deles em sua composição.

Por fim, uma das características que mais definem a eficiência de um planejamento : a flexibilidade. Sobre ela, Daland (1963, p. 30) destaca:

Finalmente, e o que talvez seja mais importante, o planejamento varia de acordo com a medida em que é realmente uma parte do processo habitual de formulação de políticas em um órgão. Isso é, há instâncias de planejamento a cargo de equipes de técnicos que têm apenas um caráter consultivo às pessoas legalmente autorizadas a tomar decisões. Em outros casos, o planejamento é feito pelas pessoas que tomam as decisões (ou por seus auxiliares imediatos sob sua supervisão). Neste último caso, há a tendência de que as pressões das decisões cotidianas diminuam o número de atividades realizadas sob planejamento.

Com base nessas características, pode-se afirmar que elas diferenciam completamente os planos. A maioria delas possuem em comum a variável do tempo como um dos denominadores comum. Ele esta presente constantemente em nosso estudo sobre planejamento, afinal é sobre ele que os planos são elaborados. Parte-se agora para a análise dos tipos de planejamento existentes.

3.6 Formas e tipos de planejamento

As diversas características de um planejamento faz com que se tenha tipos diferentes para cada finalidade ou momento no qual se atravessa. Observa-se que o planejamento pode ser classificado conforme a forma que obtém, ou seja, como é sua execução, abrangência e tempo de duração. Cada um desses pontos será analisado em subseções para facilitar o entendimento. Entretanto nada impede, pelo contrário, que elas se completem. Em paralelo às formas que ele se configura temos de fato os tipos de planejamento que se classificam em: físico, econômico, social, cultural e de área.

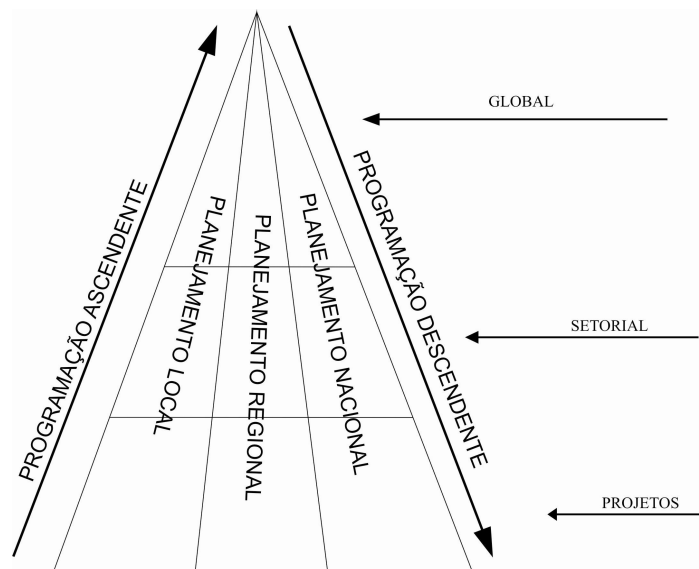
Segundo Holanda (1975) suas formas se diferenciam por diversos aspectos. O primeiro deles está relacionado à estrutura econômica e sociopolítica em que se encontra. Pode-se obter o planejamento **indicativo**, caso a economia se encontre num sistema misto de livre empresa, ou então o **normativo**, que é característico de países socialistas de economia centralizada. No indicativo o Estado passa a incentivar ou a regulamentar indiretamente as ações das empresas através do mecanismo de mercado. Já no normativo o mecanismo de mercado pode ser substituído através de regulações diretas por parte do Estado, pois ele atua de forma dirigida, obrigatória, preceitual, controladora, etc. Portanto, tem-se de um lado a forma menos participativa do Estado (indicativo) e no outro a forma controladora dele.

A segunda forma de um planejamento vai ao encontro com seu nível de agregação. Ele será elevado quando considerar variáveis macroeconômicas ou, se for dividido setorialmente e considerar coeficientes e análise de insumo-produto, obterá características desagregadoras. A primeira característica é conhecida como uma **programação global** já a segunda como um **projeto setorial**. Nestes casos, os níveis de planejamento são diferentes entre si, pois o âmbito de ação ou o nível de agregação de variáveis econômicas é inversamente proporcional ao grau de detalhe da previsão dos elementos que influenciam essas variáveis (HOLANDA, 1975). Portanto, segundo AHUMADA (apud HOLANDA, 1975), a forma global visa alcançar o desenvolvimento futuro de um país ou região no sentido amplo, através da metas de produção simultâneas com coerência e compatibilidade entre si. Elas, por sua vez, incluem elementos básicos no sentido global, como: projeções, avaliação de possibilidades de financiamento, estimativas de mão de obra e matéria prima. Já no nível setorial temos programas que analisam mais profunda e detalhadamente cada setor ou subsetor em questão, tal fato permite uma análise mais específica sobre o setor considerado (TIBERGEN, apud HOLANDA, 1975).

Amato (1971) reforça que houve uma tendência para elaborar planos globais de longo prazo com instituições com essa finalidade a partir de 1950. Nota-se um aparecimento tímido a partir da primeira guerra mundial na União Soviética através do primeiro Plano Quinquenal. A partir da II GM tivemos a extensão desta prática por toda Europa e outros continentes. Deixou de ser uma prática somente de governos comunistas para entrar em sistemas capitalistas atenuados.

A área de influência também faz parte de sua forma. Ou seja, o grau de abrangência que o plano pode ter (nacional, regional, estadual, municipal) e a inclusão ou não de investimentos do setor privado fazem diferença para a sua formação (HOLANDA, 1975). Sua ligação com o nível de agregação é praticamente certa.

Figura 1: Esquema de Uma Estrutura Integrada de Planejamento



Fonte: HOLANDA, (1975).

Como se observa na Figura 1, o tamanho da área da pirâmide destinada a cada nível de agregação representa o grau de abrangência dela. Quanto maior for o nível de agregação menor será seu detalhamento e, portanto, sua área será menor. Caso um projeto vise uma área específica ele terá condições suficientes para obter diversas informações e estatísticas, o que justifica sua área com tamanho maior na pirâmide. A programação vai se ascendendo a medida em que ela vai atingindo estágios (nível de agregação) mais elevados, pois dependendo do momento em que a economia em questão está, faz-se necessário um planejamento global para depois trazê-lo para o âmbito setorial ou vice versa.

Para finalizar as diferentes formas que um planejamento pode assumir, há necessidade de definir os períodos que um planejamento pode ter. Holanda (1975) cita três tempos distintos: longo prazo, médio prazo e curto prazo. Os planos de longo prazo compreendem um período de 15 a 20 anos, os de médio prazo 4 a 7 e os de curto prazo no máximo um ano. Um planejamento acima de 15 anos é utilizado como balizadores de

planejamentos de médio prazo, pois há projetos que excedem seu período, é o caso das hidroelétricas, transportes, indústrias de base, educação, etc. Os planos de curto prazo são utilizados como instrumentos operativos para implementação das metas de prazos maiores, ou seja, ela é subdividida anualmente para facilitar o controle, revisão e implementação.

Relatam-se agora os cinco tipos de planejamento . Começa-se com o planejamento físico que é onde “estão compreendidos todos os planejamentos que têm por objetivos os recursos, as forças e os aspectos do meio físico, seja para aproveitá-los, seja para desenvolvê-los ou dominá-los, seja para preservá-los” (SOMBRA, 1963, p. 86-87). Neste tipo os recursos naturais são aproveitados ou realocados para obter uma melhor condição tanto econômica quanto de bem estar.

O planejamento econômico possui características que promovem o desenvolvimento, a manutenção ou a reconstrução de uma determinada economia. Sombra (1963, p. 87) cita como exemplos:

A organização de uma indústria, um trabalho agrícola, uma operação financeira, o desenvolvimento da produção, a análise de mercados, a propaganda de um produto, o estabelecimento de tributação, a criação de cooperativas, o sistema de vendas, o intercâmbio comercial com países estrangeiros, a proteção à indústria nacional, a mecanização da lavoura, a instalação de indústrias básicas são objetivos do planejamento econômico, aos quais tantos outros poderiam ser acrescentados.

Quando se expressa acerca do planejamento social, continuando com as idéias de Sombra (1963), deve-se pensar em bem estar social e melhoria nas formas de convivência dos indivíduos. Ou seja, cabe a este uma abordagem nas áreas da saúde, segurança, higiene, etc. Todas elas visam proporcionar as condições necessárias para o indivíduo se desenvolver da melhor maneira possível e ter do início ao fim de sua vida uma atenção de qualidade, por parte do Estado. Hodiernamente, fala-se muito em qualidade de vida, neste tipo de planejamento, pode-se afirmar que ela é elemento central.

No planejamento cultural os objetivos centrais são a educação e o desenvolvimento intelectual e artístico. Acredita-se que é importante para os indivíduos de uma determinada região se relacionar de acordo com a sua criação, ou seja, os valores implícitos no seu jeito de se relacionar. Este fato não material pode se materializar através das artes. Além disso, é

fundamental para um país a disponibilidade de educação de qualidade para elevar o intelecto da sua população, o que refletirá diretamente na parte social também (SOMBRA, 1963).

O último dos planejamentos é o de área. Ele trata da “ação humana sobre certa extensão geográfica, seja urbana, municipal, estadual, regional ou nacional, para o benefício da coletividade” (SOMBRA, 1963, p. 87). Observa-se que neste tipo o que se destaca é a forma que ele se apresenta, portanto seu grau de abrangência. É nele que se vê os elementos facilitadores para o transporte (pontes, viadutos, ferrovias, rodovias), saneamento, dentre outros. Ele consegue interagir com todos os demais tipos para se aplicar em uma área geográfica delimitada.

Sobre essas formas e tipos de planejamentos, nota-se ainda mais que cada país adotará um ou mais tipos e formas de acordo com o momento em que está, o contexto global e, o mais importante, seus objetivos e perspectivas futuras. Países em desenvolvimento podem adotar formas de planejamento com um nível de abrangência maior entretanto esbarrarão muitas vezes na falta de recursos para implementá-lo, ou então economias desenvolvidas poderiam optar em desenvolver setores que se encontram em estágio inferior aos demais, contudo essa escolha pode atrapalhar os outros setores com retaliações internacionais, desequilíbrios gerados, dentre outras. Diante desse cenário de incertezas, é necessário conhecer os princípios e as condições essenciais para um planejamento se desenvolver de forma eficiente, visto que os fatores variáveis são constantes e podem arruiná-lo.

3.7 Princípios e condições essenciais

A continuidade de um planejamento depende da conduta adotada pelos gestores e da aceitabilidade perante aos demais. Além disso, é necessário ter claro que um planejamento deve conter, conforme Amato (1971), os princípios da inerência, universalidade, unidade e previsão. Vêm-se como cada um deles está inserido no ato de planejar e quais são seus impactos para uma economia e/ou governo.

Analisa-se o princípio da inerência, o qual afirma que todos os sistemas de governo precisam realizar um planejamento. O papel do administrador não é somente seguir normas

e leis, pelo contrário, ele deve ter discrição e tato para dar vida às normas, complementando e concretizando as diretrizes em face das situações reais. Portanto, cada ação administrativa requer um planejamento prévio (pensamento racional que conduza suas ações futuras), ou seja, é inviável ter uma administração sem planejamento dos organismos e processos, muito menos limita-lo a altos escalões da hierarquia. Alguns casos podem elucidar esse princípio. Um governo baseado no *laissez-faire*, por exemplo, pode ter o desenvolvimento de monopólios e outras contradições, caso se apegue somente a essência vital do mercado livre. Contudo, não se pode deixar de mencionar a existência de planejamento democrático que com a ausência suficiente de amplitude e clarividência na criação dos objetivos governamentais, obtém resultados que superam as expectativas dos governantes (AMATO, 1971).

Outro princípio existente é o que se chama da universalidade. Ele defende que “o planejamento deve abranger todas as etapas da administração e prever, até onde seja possível, todas as suas conseqüências” (AMATO, 1971, p. 103). Acredita-se portanto que quaisquer que sejam os órgãos, setores ou até mesmo decisões a serem tomadas a realização de um planejamento prévio é fundamental. Para este princípio ele pode se enquadrar em qualquer parte da administração, afinal uma decisão planejada pode provocar conseqüências em diversas áreas de forma mais positiva que uma simples decisão isolada. Além disso, não se deve cometer o ato falho de confundir a presença do planejamento governamental estendido como uma forma de controle governamental excessivo sobre as atividades privadas (AMATO, 1971).

O princípio da universalidade leva-nos à conclusão de que o governo deve incluir todas as suas atividades em um plano geral. Sem uma visão de conjunto, sem um programa global, é impossível calibrar devidamente as gestões particulares no que diz respeito à justificação, prioridade, tempo e outras questões. As normas mais específicas têm que derivar sua validade e efetividade das mais gerais. (AMATO, 1971, p. 105)

No tocante ao princípio da unidade, destaca-se a importância da integração das partes de um planejamento num conjunto. Tal fato é importante porque a sua ausência reflete na má execução e conseqüentemente extinção (AMATO, 1971). Além de um princípio essencial, sua integração refletirá no grau de abrangência e o nível de agregação. Ou seja, um plano global com elevado nível de integração permitirá um grau de abrangência elevado,

contudo o nível de agregação tenderá a ser baixo. Tal plano deve ser utilizado principalmente em economias em desenvolvimento quando se pretende mudar o rumo econômico do país. Alguns exemplos de falta de unidade são citados abaixo:

Em países que se encontram nas etapas iniciais de programas de industrialização, é fácil de ver-se a desarticulação, a que nos referimos, nas contradições entre o sistema tributário, de um lado, e as ajudas governamentais à iniciativa privada, de outro. Além dos dilemas sempre presentes na imposição de contribuições, causados pelos conflitos entre o propósito de maior equidade na distribuição do patrimônio coletivo e o de estimular a produtividade, vemos amiúde contradições desnecessárias. A incidência de impostos, desencorajando as economias e investimentos, não se adapta aos planos de fomento econômico. Similarmente, no que concerne a facilidades para formação de capitais, as oportunidades de crédito revelam-se completamente inoperantes. As medidas para controlar certos aspectos dos processos econômicos – tais como o câmbio, o comércio exterior, os preços e os salários – freqüentemente são tomadas à revelia de suas relações com os esforços pra desenvolver a industrialização. (AMATO, 1971, p. 106)

Por fim, o princípio da previsão. Formular racional e conscientemente um conjunto de decisões para orientar decisões futuras fazem parte do objetivo principal do planejamento. Esta definição faz com que as ações improvisadas sejam reduzidas ao máximo, dando lugar as ações pré-estabelecidas. A validade deste princípio será dada ao fixar prazos bem determinados que possibilitem realizar uma perspectiva de futuro com constante revisão. Será essa revisão e análise que permitirá a constatação de sucesso para alcançar seus objetivos (AMATO, 1971). A previsibilidade é constantemente utilizada como um dos elementos para revisão do plano, pois possibilita traçar cenários futuros para confrontar com os objetivos traçados. Por isso, é fundamental para um bom planejamento ter uma ampla flexibilidade, pois as mudanças podem ocorrer em diversas esferas (econômicas, sociais, tecnológicas, etc.).

Além dos princípios é interessante ressaltar brevemente algumas das condições que viabilizam a execução do plano, são elas: políticas, técnicas e econômicas. Quando o se condiciona politicamente, quer-se dizer que ele deve corresponder de forma social e cultural para o meio em que se insere, bem como ter o apoio da maioria dos seus líderes. A condição técnica trata de estabelecer um nível de exeqüibilidade no plano material, ou seja ter às condições geográficas, topográficas, demográficas de progresso técnico utilizável e pessoal habilitado. A parte econômica serve como um limitador de possibilidades, ou seja, todos os planejadores gostariam de dispor dos melhores recursos técnicos possíveis para a solução

dos problemas, entretanto há de se verificar a viabilidade econômica de tal operação (SOMBRA, 1963).

3.8 Etapas e fases

Trata-se, nesta seção, das fases que um planejamento atravessa desde o seu princípio até finalizar, mesmo se considerar que o modelo de planejamento é constantemente atualizado e não tem data para término. Ao fazer um planejamento, necessariamente há um começo, meio e fim. Seu fim será positivo ou negativo dependendo da eficiência obtida nas fases anteriores a ele. Portanto, sabe-se que:

Em relação às fases do planejamento, podem ser classificadas na seguinte ordem: definição e equacionamento preliminar do problema; elaboração das diretrizes básicas do planejamento; fixação dos objetivos; coleta preliminar de dados; levantamentos e pesquisas complementares; estabelecimento de projeções e previsões; análise dos dados; apresentação de alternativas ou opções; formulação de decisões ou propostas; integração de planos parciais, desdobramento em planos derivados ou replanejamento; redação e apresentação do plano. É importante considerar que o planejamento exige informações estatísticas adequadas, contribuição interprofissional e institucionalização para a execução do plano (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 79)

Visto isso, pode-se dividir o planejamento em sete fases, segundo SOMBRA (1963), são elas:

1. Definição do problema;
2. Pesquisa;
3. Plano;
4. Programa;
5. Aprovação;
6. Execução;
7. Revisão.

Quando se define o problema, deve-se pensar com clareza e precisão a solução que será planejada. A afirmação, apesar de simples, pode-se tornar complexa dependendo do grau de envergadura, complexidade e número de interdependências. Por isso, examina-se a situação cuidadosamente para confeccionar os objetivos que configurem, através de características e definições, a resolução do conjunto do problema. Assim sendo, os objetivos, para servirem como balizadores, deverão ser a representação fiel do meio físico e social, pois darão o enquadramento ao problema. Torna-se importante salientar que cabe ao planejador “somente” a missão de planejar para atingir os objetivos, não o cabendo a tarefa de decidir sobre o que se planejar, pois fica a cargo dos governantes. A técnica de planejamento é de sua responsabilidade, na forma de canalizar um determinado esforço para um fim, que por sua vez, decide-se por um governante ou gestor (SOMBRA, 1963).

Vê-se que nesse item a explicação do problema a ser tratado, como relata Matias-Pereira (2008). Será nesse momento que os órgãos, se já existirem, mostrarão sua capacidade de demonstrar todo o conhecimento acerca da realidade e da situação atual em que se encontra o país ou o setor a ser desenvolvido.

A segunda fase, a da pesquisa, é a que serve como base de todo o planejamento. É ela que faz o esclarecimento do problema reunindo as informações para sua análise. Posteriormente, revisa-se os objetivos para situar em posição e importância os objetivos. Para uma pesquisa ser eficiente devemos: delimitar o campo de pesquisa; escolher unidades de pesquisa e medida; adotar um método para coleta dos dados; reunir e classificar os dados; analisar e interpretar os dados. Contudo, deve-se também ter as seguintes condições para um bom trabalho (SOMBRA, 1963):

- a) Familiaridade dos pesquisadores com o objeto da pesquisa;
- b) Conhecimento dos métodos de pesquisa;
- c) Conhecimento tão completo quanto possível dos trabalhos já realizados no campo da pesquisa a ser feita;
- d) Verificação dos dados colhidos em pesquisa anterior, para julgamento do seu valor como base de informações;
- e) Estímulo, orientação e coordenação do esforço dos pesquisadores.

É nessa fase que se pode descrever as políticas e estratégias adotadas pelo Estado, com mais clareza diante das pesquisas realizadas. Elas balizarão a fase seguinte, pois darão com clareza os objetivos a serem seguidos e a indicação das opções e rumos seguidos para o alcance dos objetivos propostos (MATIAS-PEREIRA, 2008). Portanto, tem-se agora a reunião das informações necessárias que servirão de base para a construção da próxima etapa, sem elas podemos afirmar que o planejamento estaria fadado ao fracasso.

A terceira fase do planejamento constitui na formulação de um plano.

Definido o problema, designados os objetivos, esclarecidos todos os seus aspectos pelos resultados da pesquisa, surge a solução – mais de uma, às vezes. A solução ou as soluções têm que levar muito em conta as interdependências, os fatores que influem e são influenciados pelo problema e a solução a ser adotada. Os dados da pesquisa podem torna-se um amontoado inútil, se a inteligência e a imaginação não vierem dar-lhes vida. O plano não é o produto de uma ação mecânica, mas de um ato da inteligência. Ele está para a solução do problema como um diagnóstico está para a doença. (SOMBRA, 1963, p. 81)

Portanto, ele deve possuir boa flexibilidade para que as intempéries do destino não o comprometam depois das pesquisas já terem sido realizadas, pelo contrário sirvam de estímulo para o desenvolvimento (SOMBRA, 1963). Como dito anteriormente, os planos têm como propósito viabilizar os objetivos e estratégias. Ele serve como um organizador de todas as informações obtidas, juntamente com a solução encontrada, e tem como finalidade de dar o passo seguinte: as ações e seu enquadramento na linha do tempo.

Na quarta fase, tem-se o programa, que dará ao plano um calendário para a sua execução. Leva em consideração os recursos disponíveis em pessoal, material e recursos financeiros no momento inicial, e também o tempo para que sejam viabilizados, caso não estejam presentes. O ritmo que o plano será implementado deve ser respeitado desde seu início até seu fim, pois um descuido pode resultar no fracasso do plano como um todo (SOMBRA, 1963). Portanto, vê-se que é a hora de colocar em prática tudo o que foi pesquisado e planejado num determinado ritmo. Essa etapa é muito importante ser cadenciada, pois a empolgação do sucesso do plano ou a necessidade de resultados rápidos podem compromete-la como um todo.

Depois fazer a programação do plano ele deve conseguir a aprovação, tem-se agora a quinta fase. Nesta fase, utilizar-se as duas últimas fases que o antecedem para levar a quem fez o pedido do planejamento apreciar e tomar a decisão de implementá-lo ou não. Na

maioria dos casos, é levado ao Legislativo que por se tratar da voz do povo, serve como termômetro e referência para o plano. É um momento dramático para o planejador, pois ele certamente receberá muitas indagações e críticas as quais terá de enfrenta-las sustentando seu planejamento. É um momento onde o fator político também influencia muito na tomada de decisão, por isso, é importante ter aliados que auxiliem na disseminação das qualidades do plano.

Na sexta fase, parte-se para a execução do plano. Matias-Pereira (2008, p. 76) defende que nessa fase há “o esforço orientado para a implementação das ações programadas”. Sombra (1963) complementa afirmando que ela está indissoluvelmente ao planejamento, caso o ato em si não esteja, torna-se mais um elemento a ser integrado no planejamento. O autor complementa:

A formação dos órgãos executantes, se não existiram, a adaptação e coordenação dos organismos existentes, a direção escalonada, tendo em vista a descentralização indispensável, sem prejuízo da responsabilidade, as providências asseguradoras de uma administração capaz, que leve a execução do plano a bom termo, sem liberdade para alterá-lo (as modificações são sempre da competência do órgão planejador), nem entraves que lhe tornam o trabalho, tudo isso de vê constituir motivo de estudos e decisões no planejamento. (SOMBRA, 1963, p. 84)

Tem-se agora a parte em que o planejamento sai do papel e vai confrontar a realidade de fato. É nesta etapa que o planejador vê se seus planos foram suficientes, se a reação das pessoas é a esperada, se os resultados são os programados, etc. É agora que o plano é cobrado pelas autoridades envolvidas e pelos indivíduos. Todavia, depois de iniciar a execução, far-se-á a revisão contínua desses elementos supracitados para realizar possíveis ajustes necessários.

A revisão feita do planejamento após a execução dá início a última etapa do planejamento: a execução. Segundo Matias-Pereira (2008) ela acompanha a realização e faz a ponderação dos resultados que são obtidos, estes por sua vez são confrontados com os objetivos anteriormente estabelecidos. Além da colocação do plano em prática, a sua constante avaliação por parte dos órgãos responsáveis para verificar se o rumo percorrido é o devido ou se será necessário algum ajuste para colocá-lo no caminho correto. Afinal, além de elementos internos há elementos externos inesperados que podem surgir e surpreender de forma que aquilo que foi planejado não contava com tal variação.

Resumem-se as etapas em:

O começo do planejamento estratégico numa empresa ou organização pública é traduzido num diagnóstico que busca evidenciar com o negócio da empresa está sendo percebido pelos seus principais dirigentes. Deve ficar evidente, também, a vantagem competitiva que a empresa ou organização pública produz. Após a uniformização deste conhecimento, passa-se para uma fase de construção de cenários futuros que mostrem as incertezas que as mudanças estão provocando nos negócios. Por fim, o conceito atual de negócios é aplicado nos cenários futuros, com vista a constatar a necessidade de se promoverem ajustes nas competências que permitam manter a vantagem competitiva almejada, tanto em nível privado como público. O plano estratégico, portanto, consiste em objetivos e ações estruturados numa base temporal para realizar estes acertos. (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 67-68)

A realização das sete etapas é fundamental para o bom resultado de um plano. Porém caso não se passe por uma delas não quer dizer que o planejamento é inviável. Ele será um plano com a redução da probabilidade de ter eficiência no alcance de seus objetivos, mas que mesmo assim poderão ser alcançados. Nesse caso, pode-se afirmar que o fator de mercado será mais considerado do que o técnico propriamente dito.

Não se pode deixar de relatar a importância da constante integração das etapas ou, segundo o conceito de Matus (1993), dos momentos de um planejamento. O autor defende que os momentos estão encadeados e formam circuitos repetitivos os quais se relacionam continuamente, portanto não se tem um estágio “passado” ou um momento que foi desenvolvido em separado dos demais. O autor complementa:

Nenhum momento fica definitivamente para trás nem se esgota numa só instância; ele volta a se repetir, para dominar transitoriamente várias vezes mais, no futuro. Estes momentos são:

- i. o momento explicativo – foi, é, tende a ser;
- ii. o momento normativo – deve ser;
- iii. o momento estratégico – pode ser;
- iv. o momento tático-operacional – fazer. (Matus, 1993, p. 297)

3.9 Objetivos

Após descrever todas as etapas, características, tipos, princípios é fundamental entender a finalidade de um planejamento. Qual é o objetivo de um Estado ao solicitar um

planejamento global ou sobre uma determinada área? Será que ele serve somente para atender um objetivo específico? Ver-se-á mudanças no desenvolvimento quando um Estado resolve utiliza-lo? Perguntas como essas são respondidas através da análise dos objetivos de se realizar um plano.

Primeiramente, é importante salientar que o planejamento, como instrumento de desenvolvimento, deve cumprir elementos essenciais. São fatores que o tornam mais positivo e eficaz, caso mensuremos todos os resultados obtidos, para a sociedade como um todo. Têm-se como requisitos básicos:

Cabe ao planejamento: a) dar coerência aos objetivos; b) prever o crescimento da demanda caso esses objetivos sejam atingidos; c) assegurar o crescimento da produção em níveis compatíveis com a demanda, usando os recursos disponíveis com a máxima eficiência; d) assegurar o crescimento da oferta de fatores de produção. (LAFER, 1984, p. 17)

Lafer (1984) mostra que o jogo do mercado, nas economias capitalistas, era incapaz de alcançar os objetivos sociais e econômicos com uma pequena intervenção do Estado. Como o sistema econômico é instável, devido a crises cíclicas que atingem tanto no grau de atividade, quanto no nível de emprego e renda, passou-se a adotar modelos de racionalização da política econômica que permitissem dominar as forças econômicas em direção à alocação ótima dos recursos. Portanto, teve-se a criação de “(...) instrumentos novos de análise econômica, como modelos econométricos, técnicas de matriz de input-output, etc., que procuravam prever e atuar sobre a realidade” (LAFER, 1984, p. 12).

Nesse sentido, Matias-Pereira (2008, p. 80) complementa o tema com a seguinte definição:

O planejamento do desenvolvimento econômico tem como objetivos: aumentar a renda nacional; aumentar o emprego; melhorar a posição do balanço de pagamentos; diminuir os desníveis regionais; melhorar a distribuição de renda; aumentar a produtividade do setor agrícola; manter uma taxa adequada de crescimento real da renda nacional; promover a ocupação territorial, a integração nacional e a exploração dos recursos naturais; atingir níveis adequados de segurança e bem estar social.

É tida a visão organizadora e propulsora de um desenvolvimento mais sustentável a utilização do planejamento num determinado governo. Entretanto, sabe-se de sua

complexidade e, de certa forma, elevado grau técnico para confecciona-lo. Um Estado que possui condições de superar os obstáculos para planejar o fará certamente. Holanda (1975) divide os objetivos de um plano como **básicos** ou **finais e derivados**. Entende que os **finais** compreendem a síntese da filosofia de planejamento do país, ou seja, orientará como devem ser guiadas as políticas econômicas do governo. São considerados puramente qualitativos. Como exemplo, temos o I Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil que definiu três objetivos básicos: elevar a categoria do Brasil para nação desenvolvida; duplicar a renda per capita; elevar o Produto Interno Bruto entre 8 e 10% ao ano.

Como objetivos **derivados** Holanda (1975, p. 42) define:

A fixação dos objetivos derivados corresponde à explicitação, em termos quantitativos, pormenorizados e objetivos, das metas específicas que será necessário alcançar para que sejam atendidos os propósitos gerais de política econômica definidos nos objetivos gerais.

Portanto, são através das duas formas de objetivos que o Estado planejará. Paralelamente será imprescindível, como já mencionado, a escolha dos meios mais condizentes com a realidade do país para atender de forma qualitativa e quantitativa os objetivos do planejamento. Afinal, é no contexto de mudança e organização que um planejamento é criado, contudo não basta planejar no sentido de sonhar, é necessário que ele coexista com a realidade. Vê-se que um planejamento que atende seus objetivos de forma sustentável só traz para o Estado benefícios de longo e curto prazo as vezes imensuráveis.

3.10 Instrumentos de planejamento

Para atender o objetivo estatal de criar um planejamento é necessário que haja instrumentos eficientes de política econômica para que possa ser executado. Holanda (1975) mostra que há diversos meios de interferir economicamente no governo. A diferença estará no grau de generalidade ou especificidade da interferência que o governo fará. Ou então numa maior ou menor influência na estrutura e natureza do sistema econômico e/ou mecanismos de mercado.

Cabe realizar a distinção entre os instrumentos **diretos** e os **indiretos**. Os indiretos, segundo Holanda (1975), tendem a ser mais benéficos para a economia como um todo, realizando inversões mais diretamente mais produtivas. Eles aparecem geralmente quando o Estado realiza investimentos em infraestrutura (energia, transporte, comunicações, educação). Como dito, essas ações ficam a cargo do governo, pois eles possuem os fatores necessários: volume de capital exigido; natureza de investimento não diretamente produtiva; prevalência dos interesses sociais. Os instrumentos indiretos são utilizados pelo Estado, pois só a ele compete socializar este tipo de investimento. Empresas privadas dificilmente se reunirão e comprometerão parte de seu capital para um investimento que trará retornos de longo prazo.

Os instrumentos diretos são aqueles que visam atender as deficiências de um setor específico. Ou seja, ela não visa o desenvolvimento da economia como um todo, mas sim o aprimoramento de um setor determinado (agricultura, indústria, mineração, petrolífero). Tem-se como exemplo os pré investimentos ou investimentos para pesquisas sem um tempo de retorno certo. Eles não possuem uma expectativa concreta, pois dependem de alguma descoberta ou avanço nos estudos em vigência (HOLANDA, 1975). Estes investimentos de forma mais direta também tendem a ser subsidiados pelo governo, mas para empresas que possuem disponibilidade financeira são atrativos, pois podem lhe render bons lucros futuros.

Outro instrumento de planejamento é o através do incentivo específico que auxiliam especificamente um projeto empreendedor individual – crédito agrícola para cotonicultor, assistência técnica para o pequeno industrial, isenção de impostos para um industrial supostamente pioneiro, etc (HOLANDA, 1975).

Ainda com Holanda (1975), todas essas formas se dividem em no seu menor ou maior grau de generalidade e são classificadas como **gerais e particulares**. As primeiras são as políticas de investimentos públicos, política de tarifas de serviços públicos, política monetária e creditícia, política fiscal, política cambial e de comércio exterior, política de investimentos estrangeiros. Por sua vez, as particulares compreendem os incentivos ao fomento agropecuário e ao desenvolvimento industrial.

Outra classificação utilizada é a que faz distinção entre os instrumentos **qualitativos** e os **quantitativos**. A forma qualitativa compreende uma modificação na estrutura de natureza profunda, ou seja diversas áreas ou setores da sociedade seriam afetados, o que

deixaria a mensuração de sua eficiência através de variáveis econômicas muito difícil. Como exemplo, tem-se: reforma agrária, política anti *trust*, reforma tributária, reforma educacional, etc. Diante da dificuldade de avaliação muitos planejamentos preferem a segunda opção como instrumento: a quantitativa. Nela consegue-se avaliar diretamente - através de controle de quantidades, produção ou inversão pública, fixação de quotas - ou indiretamente - concedendo subsídios, impondo impostos e/ou taxas aduaneiras para afetar o comportamento das empresas e/ou consumidores (HOLANDA, 1975)

3.11 Variáveis que afetam o planejamento

Diante de todas essas técnicas e características que um planejamento pode ter é fundamental, para completar o estudo, saber quais as variáveis que influem num planejamento, conforme relata Daland (1963). Deve-se conhecê-las claramente, pois no ato de sua formulação elas deverão ser consideradas, afinal, exigirão a flexibilidade do planejamento. Por que são elas que exigem? Pelo fato de poderem mudar. Toda mudança que afete nas fases de um planejamento farão com que ele tenha que ser revisto. Por isso, saber as variáveis *a priori* a realização de um planejamento ajuda a aumentar a eficácia de sua previsibilidade.

Começa-se com diferença de disponibilidade de informações que um planejamento pode ter. Pouco acesso as informações científicas, físicas e sociais reduzem o seu grau de aprimoramento (DALAND, 1963). O não acompanhamento e registro das informações podem ocorrer tanto pelas próprias iniciativas privadas quanto pelo governo. Dados estatísticos e econômicos são fundamentais para a elaboração do plano, eles fazem parte da segunda fase do planejamento (pesquisa). Depois dessa etapa inicial, serão utilizados novamente para realizar as projeções e, com elas, far-se-ão o devido acompanhamento. É sabido que sem a disponibilidade das informações necessárias a execução do plano é muito mais arriscada.

O fluxo das informações também é um elemento que influi num plano. Sobre esse item Daland (1963, p. 31) destaca:

Muitos tipos de informações em poder de um órgão podem ser valiosos para outros, mas não podem ser utilizados a não ser que haja um sistema de permuta contínuo. Poderão existir muitas barreiras legais, políticas, territoriais, financeiras e de outros tipos que impeçam o fluxo de informações aos planejadores, assim como dos planejadores para aqueles que tomam decisões.

Como exemplos, tem-se os regimes ditatoriais, onde o acesso as informações, quando não destruídas, ficava disponível somente para quem fosse de interesse. Divulga-las poderia servir como instrumento de contestação contra quem estivesse no poder. Outro exemplo é a falta de capital para ter órgãos responsáveis e idôneos para realizar tal acompanhamento, pois para que fosse útil a credibilidade das informações é essencial.

Outra variável importante é a que se refere ao grau de inflexibilidade dos dispositivos legais às operações governamentais, ou seja, um plano pode ser limitado pela redução no número de alternativas que tem devido a disposições constitucionais e estatutárias (DALAND, 1963). A imposição de normas que delimitem os espaços onde se poderá interferir tornam o planejamento limitado, pois ocasionalmente é necessário promover o desenvolvimento de uma outra área concomitantemente com outras. Mas caso o governo não a permita o planejamento pode se tornar inexecutável.

O nível de competência técnica dos especialistas em planejamento e o tipo de treinamento também faz parte das variáveis (DALAND, 1963). A evolução dos estudos acerca do planejamento e a comparação com experiências passadas permitem tornar um planejamento com muito mais credibilidade e segurança. Aumenta também a probabilidade dele dar certo, visto que foi realizado por pessoas especializadas e, se possível, com ampla experiência. Não cabe a um governo arriscar seu futuro nas mãos de pessoas com pouca qualificação. Alguns países recorrem a consultoria de outros órgãos internacionais devido a deficiência de pessoas capacitadas.

A quinta variável que influenciou o nível econômico que o país se encontra (DALAND, 1963). Tão mais fácil pode ser a elaboração e a execução quanto maior for a disponibilidade de recursos que o país possuir. Entretanto, a disponibilidade de recursos não quer dizer o país facilmente faz um planejamento eficaz. Dependendo do tipo de plano que se necessita, o recurso pode ser insuficiente, afinal, por ter um nível econômico elevado, provavelmente seu planejamento também deverá ser da mesma magnitude. Em termos gerais, um país em

estágio mais desenvolvido e com um nível econômico acima da média provavelmente necessitará de um plano mais especializado, o que resulta num planejamento mais factível.

As atitudes de um sistema administrativo também causam variações. A adoção de uma mais democrática ou uma mais autoritária dependerá da situação política da região. Um local onde a crença democrática é predominante a participação popular torna-se inevitável, caso contrário, a aceitação do plano estará comprometida. Por outro lado, uma atitude autoritária em uma região que possui administração centralizada e sem a dependência popular, pode ser realizada pelo grupo dominante de forma mais técnica, pois não precisarão considerar os interesses de todos os grupos (DALAND, 1963). Tais argumentos são possíveis de serem visualizados ao analisar modelos de gestão passadas que utilizaram o planejamento.

Como último elemento que provoca distúrbios no planejamento, tem-se o comportamento racional. Daland (1963) ressalta que a escala de valores presentes nas autoridades que possuem o poder de decisão ou na população em geral, são responsáveis pela diferenciação. Quando se tem através da honestidade, eficiência na utilização dos fundos e serviços públicos o sucesso do planejamento é muito mais provável. Entretanto, o favoritismo partidário, através da utilização de informações técnicas em favor próprio faz com que o planejamento possa perder sua eficiência e gerar distorções irreparáveis.

4. PLANOS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL: SÍNTESE DE SUAS CARACTERÍSTICAS

4.1 Introdução

Começa-se agora a analisar empiricamente acerca dos planos de desenvolvimento. Inicialmente, observam-se os planos nacionais para posteriormente se traçar as características dos planos catarinenses. Viu-se na década de 60 uma mudança no sentido da utilização do planejamento no plano Federal. Até 1960, utilizou-se deste instrumento com o foco principal na promoção do desenvolvimento econômico. Contudo, a partir de 1961 os descontroles gerados pelo Plano de Metas (1956 –1960) fizeram com que se passasse em adotar planos com o intuito de controle e estabilização. A justificativa que se tinha era que depois de encontrado o equilíbrio seria possível retomar o desenvolvimento, agora de forma mais preocupada com a saúde financeira do Estado.

Na seção 4.2 há a descrição do Plano Trienal, entretanto, faz-se um breve retrospecto através da subseção 4.2.1 para em seguida vê-lo na íntegra na 4.2.2. Na seção 4.3, aborda-se o Programa de Ação Econômica do Governo. Completa a análise a seção 4.4, que relata o Plano Estratégico de Desenvolvimento.

4.2 Plano Trienal (1962 até 1963)

4.2.1 A fase antecedente ao Plano Trienal (1961-1962)

Nossa análise dos planos de desenvolvimento nacional inicia a partir de 1961, depois do sucesso do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek (JK) de 1956 até 1960. Antes de entrar no primeiro plano oficial depois do Plano de Metas, o Plano Trienal (1962 – 1963), contextualiza-se o período conturbado que o antecedeu. Serão destacados quais os elementos utilizados no Plano Trienal que obtiveram resultados positivos e negativos, sua

abrangência, seu período proposto, enfim, as características que compuseram o plano em questão.

Tem-se em 1961 a posse do Presidente da República Jânio Quadros que obteve a mais significativa votação popular da história das eleições nacionais até então. Tal fato foi possível devido ao apelo populista de suas propostas que sensibilizaram os conservadores e também o voto popular. Diante da visão conservadora, o então presidente eleito, relata as dificuldades herdadas do governo anterior de JK, são elas: aceleração inflacionária, indisciplina fiscal e deterioração do balanço de pagamentos. Com este cenário posto, logo em março de 1961 o governo implementou uma importante reforma do regime cambial vigente. Utilizou-se da Instrução 204 da Superintendência de Moeda e de Crédito (SUMOC) que objetivava a desvalorização da taxa de câmbio e a unificação do mercado cambial. Essas mudanças foram feitas com a intenção de melhorar as condições do balanço de pagamentos e da inflação (ABREU, 1990).

Logo foi necessário a negociação com credores norte-americanos, principalmente do Eximbank, e europeus de novos empréstimos e reescalonamento da dívida externa a vencer entre 1961 e 1965. Em paralelo, ainda nas políticas externas, o governo se distanciou dos Estados Unidos (EUA) devido a sua posição contrária ao isolamento cubano. Promoveu também o entendimento político com a União Soviética e apoiou a descolonização da África (ABREU, 1990). Nota-se que o governo ao mesmo tempo que precisava do apoio financeiro dos EUA acabava adotando medidas políticas contrárias a ele, o que, por sua vez, estremecia a relação entre os países.

Depois dessas medidas que foram tomadas em meados de maio e junho de 1961, tivemos em agosto do mesmo ano a renúncia de Jânio Quadros. Junto com a sua renúncia, seu programa de estabilização, através das medidas monetária, fiscal e creditícia, entrou em colapso. A partir de então se tem, de setembro de 1961 a janeiro de 1963, um período de indefinição política que acabou resultando na paralisação das decisões econômicas a serem tomadas. Fato resultante da sucessiva troca de governantes e da não continuidade dos programas propostos por cada um deles (ABREU, 1990).

Como solução compromisso entre o veto militar à posse do Vice-Presidente da República, tal como estabelecia a Constituição, e as resistências políticas que se originaram no Rio Grande do Sul em favor de sua posse com plenos poderes, que depois generalizaram-se, adotou-se o sistema parlamentarista de governo, através de emenda constitucional “elaborada em poucas horas sob a influência emocional de acontecimentos excepcionais.” (ABREU, 1990, p. 200)

O primeiro parlamentar a assumir o poder foi o Deputado Tancredo Neves e na Fazenda tivemos a presença de Moreira Salles com o intuito de apaziguar a insegurança dos conservadores diante das possíveis complicações econômicas advindas do veto da posse de Goulart. O primeiro programa de governo apresentando defendia que o principal problema do país a ser enfrentado era a insuficiente taxa de crescimento da economia devido ao baixo nível de investimento e à sua composição inadequada. Como objetivos tinha-se: aumentar a taxa de crescimento para 7,5% ao ano; absorver a mão de obra subempregada; minorar as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, reduzindo a desigualdade de distribuição de renda e provendo condições mínimas de habitação e saneamento; estabilização de preços; atenuar o desequilíbrio do balanço de pagamentos; minorar os desequilíbrios regionais, adaptando o setor industrial à necessária estrutura de emprego (ABREU, 1990).

Para alcançar os objetivos propostos, conforme mencionado pelo Conselho de Ministros em 1961 (apud ABREU 1990), foi proposto a elevação da taxa de poupança através de reforma fiscal e contenção do déficit de custeio das empresas públicas; estabelecer prioridades e correções para os desperdícios melhorando a composição dos investimentos, além de introduzir técnicas de planejamento: Plano Perspectiva (20 anos), Plano Quinquenal e o Plano de Emergência. No âmbito das políticas monetária, bancária e financeira pública tivemos medidas de emergência e de reforma institucional. Como exemplo podemos citar o controle quantitativo de crédito até final de 1961, com a finalidade de manter a oferta monetária. A criação do Banco Central e do Banco Rural, além da reforma da legislação bancária com a finalidade da sua consolidação e medidas de estímulo ao mercado de capitais, também podem ser citados como exemplos. O governo propôs, como política financeira, a aplicação do Plano de Economia de gastos já aprovado por Quadros e o financiamento do déficit programado de 1962 não inflacionariamente (ABREU, 1990).

A partir de maio de 1962 registros mostraram que a economia começa a sair do controle dos governantes. A percepção foi dada diante do aumento do déficit de caixa do

governo gerado pelo aumento das despesas públicas e o aumento da taxa de expansão da oferta monetária. A reforma agrária proposta, onde as terras desapropriadas fossem indenizadas em dinheiro, serviu como motivação para agravar a situação política de Neves. Críticas conservadoras também se faziam presentes ao Ministério das Relações Exteriores. Tudo isso culminou com a renúncia coletiva do gabinete de Tancredo Neves (ABREU, 1990).

Depois de diversos impasses foi aprovado pelo Congresso o nome de Brochado da Rocha como Primeiro-Ministro. Ele propôs um programa de estabilização inflacionária em 60% em 1962 e 30% em 1963. Aliado a isso, tentou obter poderes especiais para legislar sobre diversos temas, inclusive as reformas de base. Entretanto foi somente em agosto de 1962 que o Primeiro-Ministro apresentou seu programa de governo abordava até a reforma agrária, política de energia nuclear e a exploração de recursos minerais. Devido a sua amplitude seu programa foi considerado com propostas vagas e quando mais específicas desmotivadoras. Contudo, a questão que o mais preocupava era a obtenção de delegação legislativa, o que não foi concedido pelo Congresso e resultou na renúncia do seu gabinete (ABREU, 1990).

Ao invés de outro parlamentar no governo, houve pressão para a antecipação da data do plebiscito. A antecipação foi concedida para 06 de janeiro de 1963, entretanto até essa data um gabinete provisório foi implementado tendo a chefia de Hermes Lima. Adotou-se um programa de transição que continha como foco o controle inflacionário que foi comprometido pela concessão do 13º salário aos trabalhadores urbanos. Para completar, no segundo semestre de 1962 a instabilidade política tomou conta de forma clara no comportamento das principais variáveis macroeconômicas. Descontrole das contas nacionais, redução na taxa de crescimento do PIB, aumento da inflação, são exemplo da perda de controle da economia (ABREU, 1990).

4.2.2 O Plano Trienal

Para tentar controlar toda o descontrole realizado na economia e na política brasileira foi apresentando, ao final de dezembro de 1962, o Plano Trienal de Desenvolvimento

Econômico e Social que teve como coordenador Celso Furtado. Com a finalidade de combater a deterioração externa e a aceleração inflacionária o plano teve como fato positivo a condição política favorável, visto que a vitória dos defensores do regime presidencialista, em 06 de janeiro de 1993, foi com ampla maioria. É importante salientarmos que essa vitória não foi dada somente pelo apelo popular a João Goulart, mas também muito influenciada pelo repúdio a situação vivida de descontrole (ABREU, 1990).

Com uma visão ortodoxa o plano acreditava como causa da aceleração inflacionária o excesso de demanda via gasto público. Para resolver o problema era proposto a correção de preços defasados, a redução do déficit público e o controle da expansão do crédito ao setor privado (ABREU, 1990). Logo após o anúncio do plano o índice de preços industriais por atacado foi reajustado em mais de 20% em janeiro e 11% em fevereiro com base nas expectativas de imposição de controle de preços, como mencionado por Sochaczewski (1980, apud ABREU, 1990).

Macedo (1984, p. 53) resume os objetivos do Plano Trienal:

De uma forma sucinta, este visava a recuperação do ritmo de desenvolvimento observado no período de 1957-1961, em torno de 7% ao ano; a contenção progressiva do processo inflacionário; algumas correções na distribuição de rendas, quer sob o aspecto pessoal quer sob o aspecto regional; a realização das reformas de base (administrativa, bancária, fiscal e agrária) e o reescalonamento da dívida externa. Pode-se notar, assim, que o Plano Trienal procurava alcançar um conjunto de objetivos que, de um modo geral, eram bastante consentâneos com os problemas enfrentados pelo País naquela época.

Aumentos no trigo, derivados de petróleo e transportes também se fizeram presentes. Além disso, teve-se cortes nos gastos públicos, estabelecimento de limites nominais de expansão de crédito ao setor privado, aumento no depósito compulsório em depósitos à vista. A adoção das medidas supracitadas teve como interesse paralelo a chamada do Fundo Monetário Internacional (FMI) para uma missão ao Brasil para avaliar a possibilidade de reescalonar os pagamentos relativos à dívida externa. Contudo, a missão foi um fracasso, pois somente uma pequena parcela foi desembolsada prontamente ao governo. (ABREU, 1990).

Iniciou-se os primeiros sinais de descontentamento com as políticas internacionais por parte de esquerda nacional que já mencionavam o caráter recessivo da política econômica e a submissão aos interesses dos EUA. No final de abril, Goulart deu os

primeiros sintomas de que ele, juntamente com seu plano, estavam perdendo força. Indo contrariamente ao seu plano aumentou o salário mínimo na faixa de 60%, aumentou os empréstimos reais ao setor privado, interessou-se pela reforma agrária. Tais atitudes comprometeram a ajuda pré estabelecida do FMI que concedeu apenas uma parcela do que estava previsto para o determinado período. Portanto, era visível que o país estava caminhando para mais um plano de governo fadado ao fracasso (ABREU, 1990).

Acerca do Plano Trienal , Abreu (1990, p. 208-209) contribui:

As interpretações que enfatizam a relação causal entre o programa de estabilização do Plano Trienal e o início da recessão contrapõe-se às de natureza estrutural quanto às tendências de longo prazo da industrialização brasileira. Estas sublinham a perda de dinamismo do processo de substituição de importações, com significativo aumento da relação marginal capital-produto à medida que este afetava novos gêneros industriais, e as flutuações de investimento naturalmente associadas à instalação de plantas com escalas de produção muito além do tamanho de mercados, durante o Plano de Metas. Esta última característica teria sido, no caso de bens de capital, agravada pela contração do gasto público.

Diante do cenário turbulento novamente presente na economia brasileira, João Goulart promove uma reforma ministerial. Entretanto, cada ato do Presidente servia como alimento para seu fracasso futuro. Com a rebelião dos sargentos da Marinha e da Aeronáutica e a oposição dos políticos centristas a situação do Presidente ficava cada vez mais insustentável. Para completar, o descontrole das contas públicas rapidamente resulta em descontrole inflacionário com taxas superiores às anteriores ao Plano Trienal. A deterioração do balanço de pagamentos também ocorreu de forma considerável. Com o cenário econômico e político totalmente desfavorável, o então presidente isolado politicamente começa a adotar medidas de esquerda e populistas para tentar se manter no poder com o apoio deles. Toda via, as atitudes tomaram o sentido contrário do seu interesse resultando na rebelião militar com o apoio da classe média para a tomada do poder através do golpe militar de 31 de março de 1964 (ABREU, 1990).

4.3 Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1967)

Após o golpe militar em março de 1964 que tirou Goulart da Presidência da República e elevou o marechal Castelo Branco a este posto. O Brasil teve, em novembro deste ano, a criação do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) pelo recém-criado Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. O programa vinha com o objetivo central de reduzir a taxa de inflação e elevar a taxa de crescimento do produto. Contudo temos outros objetivos que podemos citar, conforme Resende (1990):

1. Acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico;
2. Conter o processo inflacionário objetivando a contenção do nível de preços;
3. Atenuar os desníveis econômicos resultando na melhoria das condições de vida;
4. Corrigir os déficits descontrolados do balanço de pagamentos.

Para o alcance dos objetivos supracitados o governo utilizou-se principalmente de políticas financeira, econômica internacional, produtividade social. Aborda-se com mais detalhes cada uma delas. No campo da política financeira, teve-se a política de redução do caixa governamental, tributária, monetária, bancária e de investimento público. A primeira tinha o intuito de aliviar progressivamente a pressão inflacionária gerada por ele e aumentar o nível de poupança nacional. A segunda era a que deveria fortalecer a arrecadação e o combate a inflação através de correções nas distorções de incidência, estimulando a poupança, melhorando a orientação dos investimentos privados e atenuando as desigualdades econômicas regionais e setoriais (RESENDE, 1990).

A política monetária focava evitar a diminuição do nível de atividade produtiva e da capacidade de poupança das empresas. A quarta das financeiras tinha como objetivo fortalecer o sistema creditício nacional visando o combate a inflação e ao estímulo desenvolvimentista. Por fim, teve-se a política de investimentos públicos que pretendeu fortalecer a infraestrutura econômica e social do país, ou seja, esteve em foco a criação de mercados externos necessários ao desenvolvimento das inversões privadas e que também possibilitasse a redução dos desequilíbrios regionais e setoriais (RESENDE, 1990).

O PAEG defendia que a política econômica internacional deveria compreender uma política cambial e de comércio exterior objetivando a diversificação das fontes de suprimento e o incentivo das exportações. Com elas pretendia diminuir a capacidade ociosa em determinados setores e desenvolver economicamente tendo um equilíbrio de pagamento de longo prazo. Além disso, dever-se-ia implementar uma política de consolidação da dívida externa e de restauração do crédito do país no exterior, afinal diante de tantos desequilíbrios o crédito tornava-se algo escasso para o Brasil. Uma política de estímulos ao ingresso de capitais estrangeiros era de fundamental importância, pois além de suprir as deficiências de crédito, ela permitia a aceleração da taxa de desenvolvimento econômico (RESENDE, 1990).

A política de produtividade social era importante para dar representatividade aos trabalhadores principalmente na questão salarial quando ocorresse o desenvolvimento econômico. Não poderia deixar de esquecer as preocupações com a política agrária, habitacional e educacional. O plano foi constituído com a crença de que a inflação era oriunda de três causas: os déficits públicos; expansão do crédito; majoração institucionais do salários em maior proporção que a produção. Resende (1990, p.215) contribui:

Tratava-se, portanto, de um programa que acentuava a importância da manutenção, ou da recuperação, das taxas de crescimento da economia. O combate à inflação estava sempre qualificado no sentido de não ameaçar o ritmo da atividade produtiva; (...) propunha uma política de incentivos à exportação, uma opção pela internacionalização da economia, abrindo-a ao capital estrangeiro, promovendo a integração com os centros financeiros internacionais; (...) A manutenção, ou a promoção, da capacidade de poupança da economia é associada em todos os níveis ao sucesso na luta contra a inflação deixando transparecer um diagnóstico heterodoxo que associa a inflação à poupança forçada.

Novamente, viu-se o combate a inflação como objetivo principal do plano e para alcançá-lo era necessário, segundo Resende (1990), adotar medidas deflacionárias de contenção dos déficits através do corte de despesas; crescimento do salário adequado a proporcionalidade de produção; controle da política de crédito para as empresas. Contudo essa “restrição” ao salário mínimo para conter a inflação não tinha somente este objetivo, preocupava-se também em manter a participação dos assalariados no produto nacional, além de impedir os reajustamentos salariais desordenados e realizar as correções nas distorções

salariais existentes. Tais medidas resultaram em uma queda no salário mínimo real dos trabalhadores.

Parte-se agora para a análise da segunda esfera de preocupação relacionada ao PAEG, além da política salarial, a contenção dos déficits governamentais. Ela foi a mais bem sucedida, pois imediatamente o Estado promoveu um aumento de impostos diretos e indiretos. Passou-se também a substituir o financiamento através da emissão de papel-moeda pela venda de títulos da dívida pública. Por outro lado, a atenção dada as políticas monetárias e de crédito ao setor privado parecem não ter sido suficientes. Fato caracterizado principalmente pela expansão da moeda que foi acima da taxa de crescimento dos preços em 1965, pois a política monetária não era ágil para esterilizar o influxo de moeda gerado pelo superávit externo gerado (RESENDE, 1990).

Devemos nos perguntar agora quais foram os impactos na produção e nos preços diante de tantas medidas restritivas. Cronologicamente, teve-se em 1963 um aperto monetário que paralisou a atividade industrial, enquanto os preços se aceleraram. Em 1964, uma leve recuperação industrial devido ao leve alívio na liquidez, entretanto o aumento dos preços continuou. Posteriormente, em 1965, a adoção de uma política fiscal restritiva com um aumento dos impostos em diversos setores, a redução nas despesas governamentais e o aperto do crédito resultaram no colapso da atividade industrial. Por outro lado, o setor agrário teve crescimento devido às boas safras obtidas. Somente a partir do segundo semestre deste ano que o PAEG entra em cena com a redução salarial e foi somente aí que os preços industriais tiveram sua primeira queda. Contudo, apesar de obter sucesso nesse lado, o da política monetária estava ficando descontrolado no sentido de expansão da moeda e do crédito a taxas muito superiores à dos preços (RESENDE, 1990).

O descuido do crédito em 1965 representou no ano seguinte um crescimento da atividade industrial, além da possibilidade de utilização da capacidade ociosa. Com este cenário o governo tratou de mudar a política monetária ainda em 1966. Tratou principalmente de elevar os impostos e cortar as despesas. Seus empréstimos foram realizados através de títulos públicos e crédito externo (RESENDE, 1990). Esses fatores geraram um período de estabilização onde não foi possível visualizar um crescimento econômico acelerado.

Para finalizar a síntese sobre o PAEG, destaca-se um resumo do que ele foi, com base em Martone (1984). O autor atribui a ineficiência do plano ao seu diagnóstico simplista acerca da inflação, pois acreditava que ela era de demanda. Sendo assim, um corte no seu excesso resultaria no pleno emprego da economia sem inflação, aliado a capacidade de retomada dos investimentos. Com a retração da demanda, a capacidade ociosa da indústria tornou-se presente e com ela falta de necessidade de investimentos era algo decorrente de tal situação. Entretanto, o aumento dos custos continuavam a agir autonomamente gerando uma insuficiência de liquidez por parte das empresas, que por sua vez não podia ser suprido pelo sistema bancário devido as políticas restritivas do Governo ao crédito. Aliado a essa dificuldade as empresas ainda enfrentavam o aumento da carga tributária federal que tinha por objetivo angariar recursos para o financiamento do déficit e restringir a renda disponível dos consumidores. Para piorar a situação das empresas o Governo lançava títulos públicos com taxas atrativas que desviavam a atenção da poupança privada para seus ativos, o que cortava uma das fontes de financiamento de aumento de capital das empresas.

Contudo o plano teve como contribuição principal, ainda com Martone (1984), a mudança na mentalidade governamental em relação ao problema inflacionário que ficou enraizado até então. Encara-lo de forma séria, utilizando-se de uma ação coordenada e incisiva do Governo para combater-lo foi algo que caracterizou o PAEG.

4.4 Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1972)

Depois do insucesso do Plano Trienal, principalmente no quesito desenvolvimentista, era necessário aproveitar a estabilidade gerada por ele para alavancar de fato a economia do país. Por isso, em 1967 foi criado o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) com sua implementação em 1968, tendo os objetivos principais a política econômica na aceleração do desenvolvimento e a contração da inflação (LAGO, 1990). O plano foi criado com a ajuda da estrutura de pesquisa em planejamento do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA) que havia realizado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e se transformou no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada do Ministério do Planejamento (IPEA), conforme relata Alves e Sayad (1970, apud LAGO 1990).

Os autores concluem:

O PED representava, de certa forma, um avanço na experiência brasileira de planejamento. Em primeiro lugar, porque na época de sua elaboração já era bem nítida a consciência da necessidade de planejamento ao menos das atividades governamentais, cuja importância na vida econômica da nação não permite afirmar que já existia uma “tradição” de planejamento governamental, obrigando os novos governos de qualquer nível desde o federal ao estadual a apresentar seus planos de ação. (ALVES e SAYAD, 1984, p. 107-108)

Viu-se inicialmente a aceleração do ritmo do desenvolvimento com a utilização da capacidade ociosa existente. Posteriormente, teve-se o aumento da quantidade e da qualidade dos investimentos nos setores prioritários. Após essa etapa a economia chega a uma fase de estrangulamento onde seria necessário altas taxas de investimento por parte do governo em infraestrutura (energia, transportes e comunicação), habitação, saúde, educação e agricultura. Seu desenvolvimento deu origem ao I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (I PND) nos anos de 1972-1974 (LAGO, 1990). Para entendermos como o plano se desenhou vejamos as ações econômicas defendidas pelo PED.

A parte das políticas econômicas do plano defendia a flexibilização das políticas monetária, creditícia e fiscal para se tornarem nos anos seguintes expansionistas. Concedeu-se mais crédito ao consumidor e aos agricultores; incentivos fiscais e juros menores aos setor agrícola. Essas medidas visavam ter uma oferta adequada de alimentos, além de estimular as exportações dos produtos primários e conseqüentemente aumentar a renda rural. Tais fatos tenderiam a diminuir os desequilíbrios regionais e reduziriam o êxodo rural (SKIDMORE, 1988 apud. LAGO, 1990). O acesso de forma mais fácil aos empréstimos e investimentos externos decorrentes da melhora no clima nacional, favoreceu a expansão pública e privada. Entretanto essa melhora não significou o fim dos gastos do governo, pelo contrário seu orçamento alto principalmente para dar condições às indústrias (LAGO, 1990).

No que diz respeito à política salarial, teve-se a manutenção da anterior, visto que tinha a preocupação com os custos de possíveis reajustes. Houve concentração de esforços na redução dos juros para os tomadores do setor privado, através de incentivos governamentais ao setor bancário. Além disso, para segurar os custos o governo também resolveu controlar o preço dos insumos. Portanto, houve a utilização do espaço anterior com

uma política econômica distinta com o intuito de estimular o crescimento econômico (LAGO, 1990).

A partir de 1968, primeiro ano de plena implementação da política mais expansionista da nova administração, tanto o produto global como os produtos setoriais apresentaram forte crescimento. Entre 1968 e 1973, o PIB real cresceu à taxa média de 11,2% (alcançando um máximo de 14% em 1973), diante de uma média histórica no período pós-guerra até o início dos anos 60, da ordem de 7%. (LAGO, 1990, p. 239)

Além das medidas supracitadas, o PED também realizou políticas específicas que favoreceram diversos setores. Neste contexto, os benefícios adquiridos pelos agricultores pela ampla disponibilidade do crédito a taxas subsidiadas que por sua vez gera um aumento na mecanização do campo e conseqüentemente um desenvolvimento do setor industrial. O setor industrial cresceu utilizando a disponibilidade existente da capacidade ociosa, porém quando se aproximaram da utilização plena da capacidade instalada houve um aumento no volume de investimento, tanto privado quanto público, além do crescimento das importações de máquinas e equipamentos. Todos esses fatores combinados contribuíam cada vez mais para o aquecimento do mercado interno (LAGO, 1990).

Sobre o controle inflacionário, preocupação central dos planos anteriores, o PED nasceu com uma inversão no foco. O plano de 1968 visava o desenvolvimento da economia e seria realizado uma contensão paralela da inflação. Viu-se durante esse ano e até 1972 uma eficiência neste sentido, entretanto o aquecimento da economia e a utilização plena da indústria aliada a uma política monetária expansionista resultaram em pressões inflacionárias cada vez maiores que eram fortemente contidas com controles diretos. A partir de 1972 o governo decidiu voltar a adotar o controle de preços em virtude da incompatibilidade existente entre uma taxa de inflação estável e uma política de liquidez folgada (LAGO, 1990).

O controle fiscal foi inicialmente relaxado deixando os déficits aumentarem, o que culminou na necessidade de financiamento pelo Tesouro. Tal fato gerou uma expansão monetária que veio combinada com um aumento de redescontos e outros empréstimos a bancos comerciais. No ano de 1968, a expansão monetária se repetiu praticamente nas mesmas proporções (LAGO, 1990).

O PED foi criado no contexto das livres forças de mercado e coube ao governo atuar em caráter supletivo quando o setor privado não atendia as necessidades; prover a infraestrutura em transporte, energia elétrica e serviços básicos; promover a equidade fiscal entre as regiões; disponibilizar recursos de longo prazo. Para melhorar as condições vigentes foi criado o I PND que foi desenvolvido como uma política nacional de incentivo regional que objetivava: desenvolvimento integrado; desenvolvimento do Nordeste; ocupação e consolidação da Amazônia. A ênfase era em obras públicas e a oferta de recursos com controle indireto quanto utilização deles, aliado a um direcionamento dos investimentos privados. Para isso o plano contava com os órgãos para execução de tais políticas: de caráter nacional (DNER, EMBRATEL, BNDE, IBDF, SUDEPE, etc.); de caráter regional (SUDENE, SUDAM, bancos de desenvolvimento regionais e estaduais) (SUZIGAN, BONELLI, HORTA, LODDER, 1974 apud. LAGO, 1990).

Por fim, pode-se destacar a sua eficiência desenvolvimentista ao analisarmos as 6 (seis) metas principais estabelecidas, sabendo que o objetivo geral do PED era o desenvolvimento econômico e social, tendo como objetivos fundamentais da política econômica a aceleração do desenvolvimento e a contenção da inflação, conforme relata Lago (1990).

Estabeleceu-se o crescimento do produto nacional em no mínimo 6% ao ano. Tal meta foi ultrapassada com folga, pois no período em análise a taxa de crescimento ficou em 10,2%. A segunda meta superada foi a do crescimento do PIB que estimava uma evolução na casa de 7 a 9% ao ano e obteve 10%, além da superação da estimativa do PIB *per capita* de 6% contra os 7,2% alcançados. Outra meta que nos indica a superação foi a do aumento no nível de emprego. A quarta meta focava o aumento no nível de investimentos que também foi superada. O quinto objetivo era o crescimento do produto industrial em 11% que também foi excedido com o alcance de 14% aproximadamente. Por fim, a última grande meta era a do aumento das exportações que também foi alcançada satisfatoriamente. Portanto vemos o cumprimento de todas as metas, como resultado tivemos uma expansão do crescimento econômico aliada a uma contenção inflacionária boa até boa parte do período (LAGO, 1990).

Se na parte econômica teve-se eficiência, vê-se a social:

(...) os trabalhadores, de uma maneira geral, não se beneficiaram do crescimento da renda real do país de forma proporcional à sua evolução. Os salários, nos casos em que não sofreram declínio, cresceram na maioria das categorias, a taxas muito inferiores à da produtividade ou do produto per capita e o rendimento do trabalho não apresentou ganhos como percentagem da renda total. A infraestrutura social do país, no período, melhorou apreciavelmente, contrabalançando em parte a evolução dos rendimentos monetários. (LAGO, 1990, p. 294)

Observa-se que somente com o PED o Brasil consegue alcançar seu grande desafio: crescimento econômico com estabilização inflacionária. Além disso, ao adotar o I PND o país atinge níveis de desenvolvimento nunca antes vistos e sequer imaginados. A organização de políticas interligadas que afetem diretamente as áreas de interesse sem deixar a ação do Estado de lado, pelo contrário ele se torna elemento fundamental para a promoção do desenvolvimento. Salienta-se que o PED também respeita os princípios essenciais de um plano de sucesso, como tratado anteriormente: integração nacional, planejamento em diversas áreas e previsões com credibilidade.

5 ANÁLISE DO PLANEJAMENTO EM SANTA CATARINA (61 – 70): PLAMEG I E II

5.1 Introdução

Este capítulo tem por objetivo analisar os planejamentos realizados em Santa Catarina na década de 60 - o Plano de Metas do Governo I e II. Trata-se das características de sua fase inicial até a sua execução. Os meios utilizados para sua execução também são contemplados. Tais aspectos têm como finalidade ressaltar a importância do plano para o Estado de Santa Catarina, pois foi através dele que se tiveram níveis de desenvolvimento superiores a média nacional. Obras grandiosas de infraestrutura deram as condições para o desenvolvimento industrial nos anos seguintes. Importante salientar a integração e o desenvolvimento de áreas desprovidas do auxílio estadual.

Inicialmente, descreve-se na seção 5.2 a situação catarinense em 1960 e na 5.3 o planejamento que antecedeu este ano, o Programas de Obras e Equipamentos. Abordar-se na seção 5.4 o Seminário Sócio Econômico, evento que deu origem aos Planos específicos que serão estudados. Divide-se o Seminário em duas subseções, seu surgimento (5.4.1), sua metodologia (5.4.2).

A seção 5.5 descreve o órgão central do Plano de Metas, o Gabinete de Planejamento. Essa seção é dividida em três subseções que tratam dos órgãos de direção, técnicos e administrativos do Gabinete. Na seção 5.6, relata-se o Plano de Metas na sua íntegra, também dividido em subseções que descrevem suas características (5.6.1), seus objetivos (5.6.2), as três metas (5.6.3), a origem dos recursos para seus empreendimentos (5.6.4) e a reestruturação administrativa promovida por ela (5.6.5). Na subseção que trata sobre as três metas, faz-se uma nova divisão sobre as três: o homem, o meio e a expansão econômica.

A seção 5.7 elucida sobre a continuação do Plano de Metas. Seus objetivos são expostos na subseção 5.7.1. Na subseção 5.7.2, descreve-se algumas diferenças entre os dois planos, visto que por se tratar de uma continuidade poucas mudanças existiriam. Na

seção 5.8, tem-se os resultados obtidos pelos planos na educação, energia, transporte (rodovias), agricultura. Por fim, na seção 5.9, faz-se uma breve comparação entre o desenvolvimento catarinense e o nacional.

5.2 Situação de Santa Catarina em 1960: alguns elementos econômicos

Antes de entrar nos planos de desenvolvimento que Santa Catarina (SC) adotou na década de 60, tem-se que avaliar como era sua situação econômica naquele período. Citar quais eram suas áreas desenvolvidas e as que apresentavam dificuldades, também enriquece o entendimento para que posteriormente possa ser confrontado com os resultados dos objetivos propostos pelos planos desenvolvimentistas. Afinal o planejamento em SC começou tardiamente se comparado com os nacionais, ou seja, o governo catarinense só se organizou em 1956 com a criação do Plano de Obras e Equipamentos (POE) o qual, faz-se uma análise mais cuidadosa na sessão seguinte. Agora, portanto, avalia-se a conjuntura econômica apresentada pelo Estado em 1960.

Assim como em todo o país, Santa Catarina apresenta dificuldades energéticas em virtude do crescimento industrial e populacional apresentado nas últimas décadas. A geração, transmissão e distribuição de energia era dividida em diversas empresas espalhadas por todo o Estado (Goularti-Filho, 2005). Esta fragmentação não proporcionava as condições necessárias para grande acúmulo de capital que proporcionaria grandes investimentos, o que supriria as dificuldades de energia do futuro. Sendo assim, via-se a necessidade de promover a integração energética além disponibilizar os recursos necessários para a ampliação de sua capacidade instalada.

Para aumentar a disponibilidade do crédito o governo catarinense era necessária uma mudança urgente. A história bancária do Estado era dividida em três períodos, segundo Goularti-Filho (2005):

- I. de 1907 até 1935 → predomínio de pequenas cooperativas de crédito agrícolas;

- II. de 1935 até 1962 → surgimento e expansão por todo o Estado dos bancos catarinenses;
- III. pós 1962 → criação dos bancos oficiais de fomento e incorporação dos bancos locais pelos nacionais.

Portanto, somente a partir de 1962 que o Estado tem condições financeiras para a ampliação e desenvolvimento de diversas áreas, principalmente, como citado acima, a de energia elétrica. Até então, o crédito era muito limitado tanto pelo tamanho das empresas existentes quanto pela capacidade financeira das instituições existentes que não comportariam disponibilizar um crédito elevado às empresas. Por sua vez, elas não teriam um volume de caixa suficiente para fazer o pagamento num período não tão longo. Tal fato, permite-se constatar que a inviabilidade na concessão de crédito era dada por ambos os lados, tanto as instituições financeiras quanto os tomadores não poderiam arcar com tais operações.

Outra dificuldade para a expansão econômica apresentada era o sistema de transporte rodoviário precário. Goularti-Filho (2005) destaca que o Estado era recortado por estradas de cargueiros e poucas estradas de rodagem. A desintegração estadual dificultava a comunicação e, portanto, a ligação entre as cidades tanto internamente quanto para outros estados. Algumas cidades recorreram por algum tempo tiveram como alternativa a utilização de ferrovias, contudo as políticas nacionais de incentivo ao transporte rodoviário fizeram com que o Estado deixasse de lado as ferrovias. Tal fato gerou um período em que se teve estradas em condições precárias e ferrovias abandonadas. Até que fosse retomado o investimento necessário e que o resultado fosse obtido, o Estado passou por um hiato nos transportes que dificultou a expansão industrial catarinense.

O último setor a avaliar é o industrial que até a década de 60 veio se desenvolvendo de forma salutar. Contudo, para sua expansão e diversificação era necessário a obtenção investimentos ou a disponibilidade de crédito a longo prazo (GOULARTI-FILHO, 2005). Cada região do Estado se especializou na produção o que caracterizava ainda mais a fragmentação catarinense até a 1962.

Segundo Abreu (1970) a economia catarinense apresentava as seguintes taxas de crescimento de 1949/1959, em termos de média anual:

Setor Primário: 4,8%

Setor Secundário: 8,9%

Setor Terciário: 5,8%

O autor complementa a análise fazendo a comparação com a industrial nacional a qual apresentava taxa de crescimento maior, ou seja, a indústria catarinense para acompanhar a nacional deveria apresentar taxa média de 10,4% a.a. e não 8,9%. O descompasso entre o desenvolvimento nacional e o estadual era visível e precisava mudar para o bem do Estado. A necessidade de expansão do capital para resultar num maior ritmo de acumulação, juntamente com a falta de infraestrutura e a escassez de capital financeiro justificavam o crescimento abaixo do nacional.

Portanto, o governo catarinense até 1960 não dava nenhum indício de priorizar a integração estadual. Santa Catarina tinha um parque industrial amplo que estava sendo limitado pelo próprio governo. Segundo Goularti-Filho (2007), diante das políticas independentes implementadas para cada região ou município. Uma nova organização para a promoção da integração estatal se tornava algo essencial. Caberia ao Estado utilizar as melhores políticas e diretrizes para o alcance efetivo do objetivo sem com isso prejudicar suas contas. A melhor maneira encontrada para isso foi através de políticas de planejamento com a finalidade de promover a integração estatal com o foco no desenvolvimento das áreas que apresentam estrangulamentos.

5.3 Início do Planejamento em Santa Catarina – Plano de Obras e Equipamentos (1956 – 1960)

O Estado de Santa Catarina teve seu primeiro planejamento em 1956 com a criação do Plano de Obras e Equipamentos (POE). Esse plano, segundo Schmitz (1985), surgiu no sentido de orientar a atuação do Poder Público. O POE teve duração de 5 anos (1956 – 1960) e foi basicamente um orçamento de investimentos que possuía um tratamento especial. Apesar de ser a primeira tentativa de um plano estadual de desenvolvimento ele

não conseguiu obter uma abrangência global, contudo, destaca-se como o primeiro plano com investimentos pré-definidos para obras. Martignago (1981) lembra da semelhança deste Plano com o Federal instituído em 1943 e foi vigente até 1946 e também com o Plano SALTE (1949 – 1954). A proximidade do primeiro estava relacionada ao tratamento especial ao orçamento e quanto ao segundo foi visto nos setores que deveriam ser priorizados (saúde, alimentação, transporte e energia).

Os recursos financeiros do POE eram advindos do aumento em 20% do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC). Estes deveriam ser empregues em quatro itens: estradas e rodagens; energia elétrica; agricultura; educação e cultura. Inicialmente foi organizado através de um núcleo de assessoria do Governador e posteriormente foi necessária a criação de uma “Comissão Executora” composta de 22 membros, presidida pelo Governador e conduzida por um Secretário Executivo (SCHMITZ, 1985). Martignago (1981) relata que os valores envolvidos no plano para investimento foram estipulados com base nas arrecadações dos últimos 15 anos. Para dar sustentação as melhorias necessárias o plano utilizou relatórios apresentados pelos Secretários da Educação, Saúde e Assistência Social, Viação e Obras Públicas e Agricultura. No setor rodoviário o plano defendia a construção das estradas de São Francisco – Porto União, Itajaí – Curitiba e Laguna – Tubarão – São Joaquim. Na parte de energia elétrica, priorizou a construção de novas usinas. Já a agricultura, era assistida na forma de auxílio direto ao lavrador e ao pecuarista, construindo casas de colonos equipadas com oficinas, tratores e outros equipamentos.

Para o setor educacional o POE teve interesse em introduzir jardins de infância nos grupos escolares, além de construir o Instituto de Educação Florianópolis. A fiscalização das escolas e o seu devido aparelhamento também estavam dentro de suas prioridades. No âmbito da saúde, tinha-se como prioridade a construção de vários postos de saúde e a construção de um Centro de Formação de Auxiliares de Saúde Pública. A fabricação de vacinas anti-rábicas também estava dentro do seu projeto (MARTIGNAGO, 1981).

Segundo Mattos (1973, p. 299) os gastos do POE foram distribuídos da seguinte forma:

1. Estradas de Rodagem: 45%
2. Energia Elétrica: 35%

3. Agricultura: 10%

4. Educação e Saúde: 10%

Mattos (1973) avalia o plano de forma positiva nos setores de estradas e rodagem e o de energia elétrica. Entretanto na saúde e educação, bem como na agricultura, o Plano foi insatisfatório. O que permite inferir que os percentuais destinados a cada um dos quatro itens tiveram uma proporcionalidade inadequada.

Martignago (1981, p. 29) conclui:

O POE pode ser definido como um esquema parcial de investimento público, e apesar das limitações em termos de planejamento, este plano teve méritos consideráveis. Refletia uma orientação centralizadora, própria da época dos controles financeiros. O Plano pretendia ser decenal, porém foi restrito a um período de 5 anos, em face da mudança política ocorrida. Assim, o Plano de Obras e Equipamentos foi recebido pelo PLAMEG.

5.4 A Criação do Seminário Sócio Econômico: base para o PLAMEG

Alguns pesquisadores acreditam que se observar à história consegue-se antecipar movimentos e planejar nossas ações futuras, pois os movimentos são cíclicos. Se tal afirmativa é verdadeira, alguns estudiosos da política e economia nacional residentes em Santa Catarina poderiam prever o rumo desenvolvimentista que o Estado traçaria a partir da década de 60. Este relato é feito com base na experiência catarinense que antecedeu a criação do Seminário Sócio Econômico e futuramente o PLAMEG.

Em Minas Gerais, a criação do Plano de Eletrificação do Estado de Minas Gerais que objetivava o desenvolvimento de um projeto de eletrificação para os mineiros teve como *clímax* a criação da Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG) em 1950. Tal fato serviu como elemento propulsor da candidatura para presidente (1956-1960) de seu então governador Juscelino Kubitschek. Além disso, JK contou com o apoio do presidente da Confederação Nacional da Indústria, Euvaldo Lodi, que posteriormente ocupou o cargo de coordenador das idéias e mensagem do presidente. Euvaldo Lodi teve a disposição para

colocar em prática no Plano de Metas nacional uma assessoria de técnicos qualificados na área de planejamento oriundos da Confederação (SCHMITZ, 1985).

Quando se aponta a similaridade com SC, quer-se dizer que antes de Celso Ramos ser o governador eleito em 1961, ele presidiu a Federação das Indústrias de Santa Catarina (FIESC) e isto possibilitou que observasse a mesma deficiência no setor de energia apresentada pelos mineiros. Diante disso, Celso Ramos levou para a Confederação Nacional da Indústria a deficiência energética catarinense que resultou na idéia de um levantamento objetivo das condições sócio econômicas de Santa Catarina. Tais informações, tinham como função dar fundamentos para a formulação de uma proposta desenvolvimentista para o Estado catarinense. O nascimento do Seminário Sócio Econômico surge da necessidade de obter as informações da forma mais precisa. Neste contexto, diante da experiência mineira bem sucedida o futuro governador encabeça a idéia de adotar medidas industrializantes assim como no processo nacional. Para obter um resultado mais eficaz foi necessário a obtenção de mais dados, como saída para o problema se criou o Seminário (SCHMITZ, 1985).

5.4.1 Surgimento

Como se constatou, o Seminário Sócio Econômico foi criado no seio da FIESC, pois era ela quem detinha o conhecimento ativo e crítico do processo cultural brasileiro em seus aspectos globais. Suas pesquisas levaram ao reconhecimento de que os problemas industriais apresentados pela indústria catarinense tinham sua particularidade e precisavam de uma ação estatal, ou seja, o governo estadual não deveria esperar por ações nacionais para solucionar suas deficiências. Tais pesquisas fizeram com que o então presidente da FIESC e futuro governador de SC defendesse que o “(...) compromisso industrial era eliminar os preconceitos negativistas e afastar os otimismo emocionais, num exame sistemático, despretenso e descomprometido de conclusões antecipadas através da Federação das Indústrias de Santa Catarina (...)” (SCHMITZ, 1985, p. 56).

Tendo o apoio da CNI, o trabalho da FIESC se tornou uma referência quanto a metodologia empregada para o levantamento de informações das condições do Estado.

Como fatores de sucesso, teve-se a concessão de um regime de prioridade para o estudo, além da orientação técnica e instrumental para novos métodos e processos adequados ao atendimento das exigências que se fizessem necessárias pelo ineditismo e originalidade (SCHMITZ, 1985). Tentar demonstrar a situação do Estado da forma mais precisa possível faria com que o plano implementado pelo governo maximizasse sua eficiência.

Além disso, a forma utilizada para o registro das informações através da participação popular legitimava o plano, como Mattos (1973, p. 307):

E o caminho erigido para a materialização da idéia foi o de partir para o levantamento completo das condições do Estado e, em sequência, tentar esboçar as soluções para os problemas encontrados. Reconhecia ainda o trabalho que não basta, por parte dos cidadãos, a aceitação de planos e projetos, sendo necessário que deles possam ter conhecimento, nos detalhes e nas origens últimas, para que, possuidores dos dados fundamentais, emprestem eles adesão consciente.

O “Documento Básico” relatava a importância do reconhecimento de suas linhas e suas limitações e possibilidades da sua população. Defendia que a população não deveria somente aceitar ou não um plano de governo, pelo contrário, afirmava que era necessário que se conhecesse em seus detalhes e fundamentos para que tivesse consciência crítica. Contudo, seria necessário por parte dos dirigentes um grau de transparência elevado para que não fosse restringido ou reservado parte das informações. A clareza das informações geraria discussões que permitiriam a avaliação dos seus riscos e limitações o que proporcionaria a construção de um modelo adequado de planejamento (SCHMITZ, 1985).

Acerca do “Documento Básico”, Schmitz (1985, p. 57) acrescenta:

O “Documento Básico” acentuava, ainda, que esse diálogo permanente dos dirigentes com o povo e de ambos com a realidade social seria o melhor caminho para a eliminação dos óbices e distorções emocionais, causadores das falsas soluções, e origem do desencontro de forças que enfraquecem e mesmo anulam o progresso e o bem estar; numa conjuntura onde a extensão e magnitude dos problemas são inversamente proporcionais aos recursos destinados à sua evolução imposta sobretudo ao cuidadoso planejamento de aplicação, do cuidado e isenção com que se examinem os problemas e do critério seletivo das prioridades.

Diante da legitimidade obtida, o Seminário originou o Plano, pois deu o suporte e a originalidade que ele precisava para obter sucesso. Sucesso que foi promovido pela participação dos técnicos da Confederação Nacional da Indústria, da Federação das

Indústrias de Santa Catarina, da população. Além disso, os problemas estruturais do Estado eram vistos como objetivo de formular uma política global que situasse Santa Catarina no projeto desenvolvimentista nacional. Vejamos como foi a metodologia empregada, até então nunca utilizada, pelo Seminário que realizou suas pesquisas dos problemas e das soluções da periferia para o centro, colocando-se no centro do problema para depois realizar uma síntese.

5.4.2 Metodologia

Deve-se analisar quais os métodos e os instrumentos utilizados pelo Seminário para a obtenção das valiosas informações que serviram de base para o PLAMEG. Muitos dos pesquisadores daquela época provavelmente defendiam uma pesquisa quantitativa comum, já realizada no plano nacional – criação de órgãos, mensuração de dados, etc. Todavia, pretender-se-ia ir além do senso comum. Buscou-se uma alternativa que mesclasse a precisão dos dados quantitativos com a minúcia e riqueza dos dados qualitativos não mensuráveis. Não se pode deixar de destacar a obtenção da legitimidade pela população devido ao seu amplo envolvimento.

Schmitz (1985) descreve que a idéia central do trabalho era não ter um modelo preestabelecido. Tinha como foco central a obtenção do maior número de informações acerca dos problemas para determinar o caminho a seguir. Para isso, procurou ir ao encontro de quem mais convivia com os problemas: a sociedade. Com ela fazendo as ponderações o Estado verificaria “(...) em que medida poderia influir no projeto brasileiro o comportamento econômico-social do povo catarinense” (SCHMITZ, 1985, p. 58). O seminário foi realizado em três etapas:

- I. Reuniões Informais
- II. Encontros Regionais
- III. Documento Básico

Na primeira etapa foram realizadas reuniões informais onde se distribuiu aproximadamente três mil questionários com a finalidade de verificar a realidade catarinense. Fez-se cerca de dois mil contatos durante dois meses de trabalho e, caso não fosse possível realizar reuniões em determinadas cidades teve-se a preocupação de fazer encontros em municípios segundo as zonas geoeconômicas. Decidiu-se por dezesseis sedes para cada grupo local de trabalho, elas receberam representantes dos setores agrícola, pecuarista, industrial, comercial, além de operários, servidores públicos, etc. Estes realizaram contatos pessoais, responderam questionários e editaram informações sobre eles. Das reuniões com amplas discussões nasceram as diretrizes que nortearam os grupos de trabalho para os encontros regionais (etapa II). A primeira reunião informal foi em Chapecó e posteriormente em mais 15 cidades, totalizando dezesseis encontros obtendo total abrangência do Estado (SCHMITZ, 1985).

Santa Catarina teve a reunião de pessoas que vivenciavam os principais problemas e sabiam quais eram os principais motivos da estagnação do desenvolvimento estadual. Tinham o objetivo ajudar a solucionar os estrangulamentos juntamente com os órgãos estaduais, e futuramente com o governo. Cabe salientar que essa mistura traz o aumento da confiança por parte dos envolvidos e uma maior credibilidade para as soluções apresentadas. Schmitz (1985, p. 59) ressalta que “dessa forma, realizada a tarefa dos grupos locais de trabalho, estava facilitada a pesquisa, pois a finalidade principal desses contatos informais era de provocar o interesse da pessoa entrevistada, a quem eram revelados integralmente o método, o conteúdo e a finalidade do Seminário”.

A segunda etapa do Seminário era a fase dos encontros regionais. Foram sete encontros realizados nas principais cidades catarinenses. Eles utilizaram as informações e as conclusões das discussões dos grupos locais para confecção de dezoito documentos que tinham os seguintes tópicos: 1. educação; 2. transporte; 3. energia; 4. financiamento; 5. agricultura; 6. saúde pública; 7. valorização e recuperação de terras, colonização, fixação do homem à terra, indústria pesqueira; 8. problemas habitacionais; 9. recursos mineralógicos, aproveitamento do carvão; 10. comunicações; 11. turismo; 12. investimentos estrangeiros; 13. industrialização em geral; 14. problemas sociais, o trabalhador; 15. comércio internacional e nacional; 16. indústria da madeira; 17. indústria do mate; 18 integração do Oeste no processo econômico de Santa Catarina (SCHMITZ, 1985).

A terceira e última etapa é a que é considerada o Seminário propriamente dito. Neste, teve-se a realização de uma reunião final com o comparecimento da maioria dos presentes das reuniões regionais. É nela que se discutiu os dezoito documentos que deram origem ao trabalho final denominado “Documento Básico” do Seminário Sócio Econômico. Ele sintetizava toda a realidade pesquisada juntamente com as soluções propostas aos problemas existentes (SCHMITZ, 1985). Mattos (1973, p. 310) afirma que o Documento Básico foi constituído em duas partes um documento básico provisório onde foi analisado “(...) por parte do grupo, em meses redondas, dos documentos corrigidos, ajustados os pontos de vista técnicos com os da população, sendo elaborado um documento único, contendo as conclusões dos documentos parciais”. Para a versão final tivemos a discussão deste para sua transformação e conclusão definitivas.

Segundo a FIESC (1960, apud, GOULARTI-FILHO, 2005) o documento relata a deficiência na infraestrutura e sugere alternativas para reverter este quadro, além de fazer críticas ao pensamento individualista dos problemas industriais. Goularti-Filho (2005, p. 634) complementa que o resultado obtido era “(...) fruto de um novo padrão de crescimento gestado nos anos anteriores, que estava prestes a se romper por inteiro, ou seja, o movimento de acumulação capitalista orquestrou mudanças institucionais para liberar as forças produtivas”.

5.5 Gabinete de Planejamento

Após o término do “Documento Básico” do Seminário Sócio Econômico, Celso Ramos candidatou-se a governador do Estado de Santa Catarina. Defendeu o planejamento estadual para sanar as deficiências e estrangulamentos apresentados no documento. Ao se eleger criou o Plano de Metas do Governo (PLAMEG) catarinense que foi executado por um Gabinete de Planejamento (GP) que tinha personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira. A criação do órgão foi feita através da Lei nº 2.772, ela também definia que o Gabinete teria um Secretário Executivo e um órgão denominado Conselho de Desenvolvimento com o objetivo de supervisionar. Também priorizou a coordenação das forças entre representantes do Governo e classes produtoras e trabalhadoras. Em suma, teve-

se o Governador do Estado com o voto final nas questões de empate e numa situação normal o Conselho seria presidido pelo Governador e 26 membros (MARTIGNAGO, 1981).

Além da autonomia conferida ao Gabinete, tinha-se uma articulação com a União Federal, outros Estados, Municípios e até mesmo com a iniciativa privada. Esse acesso era justificado como sendo a melhor forma para a realização de seus objetivos. As negociações eram feitas visando a sistematização das atividades governamentais do campo de investimentos para que resultasse no aumento do nível geral das populações. Em outras palavras, teve-se um órgão a serviço do Homem para corrigir e melhorar o Meio visando a Expansão Econômica, objetivos centrais apontados no PLAMEG (SCHMITZ, 1985).

Sintetiza-se abaixo os objetivos do Gabinete de Planejamento, segundo Schmitz (1985), conforme descrito nos Artigos 3º e 4º, do Decreto nº 322, de 11/08/61 e complementado pelo seu Regimento Interno deferido pelo Decreto nº 1.032, de 23/02/1962:

- I) Prever, organizar, planejar e executar as obras e serviços definidos no PLAMEG direta ou indiretamente (delegando);
- II) Promover estudos da situação sócio-econômica do Estado e suas projeções;
- III) Assessorar o Conselho de Desenvolvimento do Estado;
- IV) Organizar as sociedades de economia mista, destinadas à execução e operação de obras e serviços;
- V) Organizar as despesas públicas;
- VI) Participar em empreendimentos com outra finalidade, de natureza civil, comercial ou autárquica;
- VII) Subscrever capital de sociedade de economia mista que o Estado já participe;
- VIII) Firmar acordos visando à execução de obras ou à manutenção de serviços;
- IX) Desempenhar encargos, missões ou tarefas que lhe sejam designados;
- X) Ser o elemento de contato entre a administração do Estado e a União Federal e a de outros Estados;
- XI) Contrair créditos;
- XII) Adquirir ou alienar bens imóveis.

Cabe-nos analisar o organograma sintético deste órgão, conforme expresso na Figura 2.

Figura 2: Organograma Sintético do Gabinete de Planejamento - GP



Fonte: SCHMITZ, (1985).

Seguindo esse modelo de estrutura administrativa seguiremos a divisão feita por Schmitz (1985) para conhecermos cada uma das funções dos órgãos do GP. Teremos portanto: os órgãos de direção que compreende o grupo de consulta e a secretaria executiva; os órgãos técnicos que incluirão a assessoria técnica e as divisões de planejamento e organização, execução, fiscalização e controle e a de finanças e orçamento; e por fim os órgãos administrativos que incluam a procuradoria administrativa e a divisão de administração

5.5.1 Órgãos de direção

Dentro do GP os órgãos classificados como de direção eram o Grupo de Consulta e a Secretaria Executiva. O primeiro era formado pelo titular da Secretaria de Estado Sem Pasta (presidente do Grupo), titular da Secretaria Executiva, titular da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, titular da Secretaria de Estado de Viação e Obras Públicas, titular da Secretaria de Estado preocupado com assunto que seria foco na reunião (SCHMITZ, 1985).

Ainda segundo este autor, constata-se que os objetivos do Grupo eram a orientação e fixação da política a ser seguida para a execução, aperfeiçoamento e atualização de obras e serviços públicos, sem contar na preocupação com o desenvolvimento econômico e social do Estado. Tal fato, gerava uma comunicação direta com outros órgãos, pois era de sua responsabilidade: a) traçar planos de longo prazo para serem apreciados pelo Conselho de desenvolvimento; b) fixar as prioridades; c) criticar o orçamento do GP; d) opinar acerca da relação entre a orientação das atividades do GP e a política de desenvolvimento do Governo; e) fazer recomendações ao Secretário Executivo para novos estudos, pareceres e/ou relatórios.

A Secretaria Executiva, durante anos administrada pelo engenheiro Annes Gualberto nomeado em comissão pelo Governador, era:

(...) também um órgão de direção do Plano, cabendo a ela o comando imediato da Autarquia, sob a supervisão do Conselho de Desenvolvimento do Estado e diretamente subordinado ao Governador do Estado. Foi a Secretaria Executiva o órgão responsável pela política de desenvolvimento do Estado e do seu Gabinete emanavam, e a ele convergiam as normas para execução e os estudos para a planificação dos projetos destinados à composição dos programas anuais e à efetiva transformação dos planos em empreendimentos. (SCHMITZ, 1985, p. 71)

Pode-se notar que os órgãos foram complementares entre si, pois o primeiro teve a função que misturou o âmbito político com o delineamento dos objetivos a serem alcançados. Tinha-se um órgão onde as forças políticas poderiam manifestar suas necessidades e solicitar estudos para fundamentar suas decisões. Na Secretaria Executiva seu foco principal era realizar as solicitações do Grupo de Consulta. Além disso, fornecia dados para que os objetivos do Grupo fossem traçados com mais embasamento. Era na Secretaria que se estabelecia como se fazer, já no Grupo o que se fazer. Portanto, a integração entre ambos era fundamental, porque a mudança repentina de uma proposta poderia causar grandes dificuldades de execução dos demais projetos para a Secretaria.

5.5.2 Órgãos técnicos

A outra subdivisão cabe aos órgãos que são classificados como técnicos, os quais se descreve cada atribuição a seguir. Inicia-se com a Assessoria Técnica que ficou responsável por criticar os aspectos técnicos dos programas e projetos setoriais do GP. As tarefas de elaborar estudos para subsidiar os programas anuais de trabalho da Autarquia, de confecção de projetos setoriais, além de orientar a análise e acompanhamento do andamento dos empreendimentos também faziam parte deste órgão interno. Na Assessoria realizavam os estudos e as pesquisas com o intuito de elaborar programas de longo prazo. Todas essas atribuições andavam em linha com as demais técnicas do Gabinete de Planejamento (SCHMITZ, 1985).

Um outro órgão técnico é a Divisão de Planejamento e Organização que foi criado como um adendo da Assessoria Técnica. Com a finalidade de planificar, organizar e metodizar os programas e projetos setoriais contidos no Plano de Metas, a Divisão tornava-se o nascedouro das medidas de desenvolvimento. A Divisão de Execução, por sua vez, respondia pela execução dos projetos setoriais empreendidos pela Autarquia. Na parte de fiscalização e acompanhamento das execuções temos a Divisão de Fiscalização e Controle. Ela concentrava os aspectos técnicos, econômicos e financeiros da maioria das obras e serviços criados pelo Gabinete. Por último, no que diz respeito aos órgãos técnicos, temos a Divisão de Finanças e Orçamento (SCHMITZ, 1985). Essa Divisão tinha o objetivo do “(...) registro e controle dos recursos, da programação e execução orçamentária e da contabilização dos Fundos e despesas da Autarquia, operados em função dos projetos setoriais do Plano de Metas do Governo e da sua própria administração” (SCHMITZ, 1985, p. 72).

A Assessoria com as suas Divisões é observada como um ambiente institucional totalmente voltado para a parte intelectual. Neste contexto, o cérebro do Gabinete do Planejamento estava situado nesses órgãos, pois dali saíram tanto os dados quanto as etapas para a execução de um projeto. Não se pode deixar de ratificar a existência de setores específicos para controlar e ponderar os gastos de cada empreendimento. Portanto, os órgãos técnicos davam condições para o Grupo de Consulta e o Secretário Executivo

desenvolverem ações para determinadas áreas do Estado, além disso planejavam tais ações e controlavam sua execução de perto.

5.5.3 Órgãos administrativos

Os órgãos administrativos que estão no organograma compreendem a Procuradoria Administrativa e a Divisão de Administração. O primeiro trata-se de um órgão representativo da Secretaria do Gabinete de Planejamento do Plano de Metas na Capital da República e nos Estados da Federação. Acerca da Divisão de Administração, pode-se afirmar que ela era a parte burocrática do GP, a qual competia a administração do pessoal e material da Autarquia, aliado a colaboração com os outros órgãos que respeitassem a sua alçada (SCHMITZ, 1985).

A parte administrativa do Gabinete era composta basicamente de pessoas que com a capacidade de disponibilizar trabalhadores competentes para a execução de determinados projetos. A compra dos produtos mais adequados para aquele fim, também fazia parte das suas responsabilidades. Deste modo, sua atribuição era recrutar a mão de obra e a matéria prima de melhor qualidade e com o menor custo para a execução de determinado projeto.

5.5.4 Mudanças no Organograma e Composição dos Órgãos

O Gabinete não seguiu exatamente o organograma apresentado por todo o período do PLAMEG. Cabe ressaltar que posteriormente foram incorporadas ao órgão de Assessoria Técnica uma Assessoria para assuntos de Educação, Economia e Finanças, uma Assessoria jurídica, e também uma Assessoria de Saúde Pública e Assistência Social. Outro órgão criado, através do Decreto nº 491, de 23/09/1961, dentro do Gabinete de Planejamento, foi o Grupo Executivo de Prédios Escolares. A este competia a missão de projetar unidades escolares padronizadas, incluindo suas especificações e seu orçamento. Para o ensino primário se teve três tipos de objetivos: as rurais, as suburbanas e as urbanas. Já para o ensino médio, tinha-se edifícios para ginásios industriais, ginásios e colégios normais e escolas agrícolas (SCHMITZ, 1985).

Para aumentar o controle do GP com uma norma explícita foi criada, pela Lei nº 3.150, de 20/12/1962, a Junta de Controle. Dela faziam parte pessoas nomeadas pelo Governador do Estado, que eram representantes do Tribunal de Contas, do Conselho de Desenvolvimento do Estado, do Ministério Público, da Secretaria da Fazenda e do Sindicato dos Economistas Profissionais de Santa Catarina (SCHMITZ, 1985). Ainda segundo o autor (p. 74), pode-se observar a distribuição de profissionais pelos órgãos do GP:

(...) era a seguinte lotação no Gabinete de Planejamento: Gabinete 3; Assessoria Técnica 6; Divisão de Planejamento e Organização 4; Divisão de Execução 10; Divisão de Fiscalização e Controle 8; Escritório do GP em São Bento do Sul 2; Escritório do GP em Rio do Sul 2; Serviço de Fiscalização do GP em Joinville 1; Serviço de Fiscalização do GP no Sul do Estado 1; Serviço de Fiscalização do GP na Zona Serrana 1; Residência do DER em Joinville 4; Divisão de Finanças e Orçamento 18; Procuradoria na Guanabara 1; Conselho de Desenvolvimento 5; Junta de Controle 3; Grupo Executivo de Prédios Escolares 3; Gabinete de Relações Públicas 2. A situação do pessoal entre efetivos 4; extranumerários 2; contratados 74 e requisitos 17, totalizando 94 o pessoal lotado no Gabinete de Planejamento onde as despesas de custeio eram sempre limitadas ao máximo de 3% do total de investimentos.

A criação do Gabinete inicialmente traz custos e, conseqüentemente, elevação dos gastos do governo com a contratação de funcionários. Contudo, a limitação imposta inicialmente faz com que a estrutura do Gabinete só cresce mediante ao crescimento nas verbas investidas, ou seja, de um resultado efetivo do plano. Caso contrário o GP só daria o *start* no plano e logo em seguida se extinguiria.

5.6 O Plano de Metas do Governo: PLAMEG I

Descreve-se agora, o que constituiu, para muitos, o primeiro plano de desenvolvimento catarinense. Diante de um período de recessão o plano pretendia colocar Santa Catarina no sentido contrário deste movimento. Cabe salientar que ele antecedeu o Golpe Militar de 1964. O PLAMEG, que compreendeu o período de 1961 até 1965, visava a concentração de esforços para a formação do capital social básico, através de investimentos em energia, transporte e educação. A partir dele, viu-se o planejamento do governo como um interesse de alterar a infraestrutura posta. O PLAMEG foi uma etapa posterior da

elaboração do Documento Final criado a partir de informações do Seminário Sócio-Econômico, considerado um dos melhores diagnósticos acerca da economia catarinense feitos até então, e fruto de um novo padrão de crescimento que estava fadado ao fracasso diante dos acontecimentos dos anos anteriores. Este fracasso que era resultado do movimento de acumulação capitalista gerador de mudanças institucionais que liberou as forças produtivas, ou seja, tinha-se o mercado moldando o Estado (GOULARTI-FILHO, 2007).

O Plano foi criado com o intuito de gerar as condições necessárias para alavancar o desenvolvimento industrial catarinense, o qual estava defasado se comparado com o ritmo nacional. Concomitantemente tentava posicionar a sociedade catarinense na ponta do processo de desenvolvimento econômico brasileiro. Importante salientar que ele foi promotor de diversas mudanças no Estado, inclusive sua estrutura organizacional do planejamento (SCHMITZ, 1985).

Metodologicamente, esse Plano partiu de um diagnóstico profundo da realidade econômica, social e cultural do Estado. Analisando setor por setor, ramo por ramo, segmento por segmento, buscou identificar as principais distorções de processo e suas repercussões no quadro global da sociedade. (SCHMITZ, 1985, p. 29)

Nesta perspectiva, analisam-se individualmente quais foram suas características estruturais, seus objetivos traçados, suas três metas prioritárias: o homem, o meio e a expansão econômica; Procurar-se demonstrar a origem dos recursos destinados aos empreendimentos projetados pelo Plano e também a reestruturação administrativa que propiciou.

5.6.1 Características estruturais

O Plano de Metas foi responsável pela programação, financiamento e fiscalização da alocação dos recursos públicos, afinal foi o organismo central de planejamento, conforme relatado por Schmitz (1985) que ainda contempla os órgãos que colaboravam com o Gabinete de Planejamento para sua execução, são eles: a Assessoria Técnica do Poder Executivo, o Conselho Estadual de Educação, a Comissão de Energia Elétrica, a ACARESC,

o Departamento de Estradas de Rodagem, o Departamento Estadual de Estatísticas, o Departamento de Engenharia Sanitária – que compreendem a parte autárquica e autônoma dos órgãos; o Banco de Desenvolvimento do Estado e a CELESC – que são as sociedades de economia mista e as Secretarias de Estado.

No tocante à execução de obras, tem-se:

A execução de obras se processava normalmente pelas entidades da administração tradicional ou mediante contrato com firmas especializadas. As instituições de financiamento responsáveis total ou parcialmente por projetos ou programas foram o próprio Plano de Metas, que financiava os investimentos estaduais, e o Banco de Desenvolvimento do Estado, que financiava a agricultura, pecuária, pequena e média empresa industrial e projetos específicos do setor público. As Centrais Elétricas de Santa Catarina, através de captação de recursos estaduais, de órgãos Federais e poupanças do setor privado, para a execução do Plano de Eletrificação e o Departamento de Estradas e Rodagem aplicava o Fundo Rodoviário Nacional no Estado. (SCHMITZ, 1985, p. 77)

A aprovação do planejamento anual perseguiu o caminho que a confecção dos programas eram de responsabilidade das diversas assessorias técnicas e a execução era função do Gabinete de Planejamento. Os orçamentos eram apreciados pela Comissão de Orçamento que tinha os assessores técnicos do PLAMEG, o Presidente da Comissão de Energia Elétrica e o chefe da Contadoria Geral do Estado como membros. A supervisão era feita pelo Secretário Executivo e o Secretário de Estado Sem Pasta. Apresentava-se o programa anual de trabalho ao Governo, e o enviava para o Conselho de Desenvolvimento do Estado que fazia a aprovação ou não do programa (SCHMITZ, 1985).

O PLAMEG tinha um apoio muito forte dos órgãos administrativos, principalmente através Conselho de Desenvolvimento do Estado. O fato era encarado de forma positiva, pois servia como facilitador para a captação de recursos federais. Ou seja, os recursos federais eram disponibilizados para o Estado através de decretos que somente seriam sancionados se os objetivos fossem de encontro com os nacionais (SCHMITZ, 1985). Infere-se deste modo, que ao termos um Conselho de Desenvolvimento de Estado influente administrativamente, o último se tornava um disseminador dos ideais propostos pelo Plano, o que poderia ser apropriado pelo país ou então ele poderia funcionar como um disseminador de informações nacional para integrar com as do Estado.

Vale ressaltar que as metas e os objetivos fixados não sofriam reformulações, eles eram definidos, conforme demonstra a Tabela 2, pois eram dados através de critérios de

prioridades estabelecidos no Seminário. Entretanto, pode-se afirmar que os investimentos eram atualizados pelo índice de inflação e a união desses fatos dá um caráter flexível ao plano, pois além das revisões anuais das metas, também eram feitos reajustes aos recursos disponíveis (SCHMITZ, 1985).

O custo para a execução do PLAMEG, foi relativamente muito baixo se comparar com o total de investimento movimentado. Conseguiu-se elevar o nível de abrangência e manter os gastos dentro da meta de no máximo 3% com despesas correntes, ou seja, pagamento de pessoal, compra de material, serviços realizados por terceiros e aos encargos diversos. Segundo Schmitz (1985), o custeio representou apenas 1,93% do total geral em 1965.

Tabela 1: Despesa com Investimentos em 1965

SETORES	Despesas Efetuadas (em mil Cruzeiros)
O HOMEM	Total
Educação e Cultura	2.361.056
Justiça e Segurança Pública	256.842
Saúde Pública e Assist. Social	786.630
Serviços de Água e Esgoto	239.840
Total	3.644.370
O MEIO	
Energia	2.482.112
Rodovias e Obras de Arte	10.095.615
Total	12.577.728
A EXPANSÃO ECONÔMICA	
Armazenagem e Ensilagem	8.736
Experimentação, Fomento e Aparelhamento	
Agropecuário	200.843
Abastecimento	x
Participação de Empreendimentos Pioneiros	45.913
Banco do Estado	32.892
Total	288.386

Fonte: SCHMITZ, (1985).

5.6.2 Objetivos

Trata-se agora dos objetivos gerais propostos pelo plano brevemente, pois posteriormente acerca das metas específicas é realizada uma análise mais detalhada.

Martignago (1981, p. 30) define que o foco do PLAMEG era descrito na “(...) execução, aperfeiçoamento e atualização de obras e serviços, e finalmente, promoção do desenvolvimento econômico e social do Estado”. Schmitz (1985) especifica as áreas e as quantifica em termos percentuais do orçamento, conforme a tabela 2:

Tabela 2: Participação de áreas de investimentos nos gastos totais previstos no PLAMEG, em Santa Catarina - 1961 - 1965

Áreas de Investimento	Previsão de Gastos (%)
Rodovias	28,3
Energia	26,6
Educação e Cultura	11,6
Saúde e Assistência Social	6,6
Participação em crédito Industrial	5,7
Justiça e Segurança Pública	5,6
Expansão e Fomento Agropecuário	4,7
Obras e Artes	3,4
Sistema de Água e Esgoto	2,9
Banco do Estado de Santa Catarina	1,7
Armazenagem e Ensilagem	1,5
Abastecimento Industrial	1,4

Fonte: SCHMITZ, (1985).

Os percentuais acima descritos permitem que se note a grande parte dos investimentos destinados para obras e rodovias. Prova-se sua característica desenvolvimentista com ênfase na promoção da infraestrutura até então deficitária para o ritmo de expansão atual, o que, conseqüentemente, inviabilizaria a etapa desenvolvimentista em caso de manutenção das condições atuais. Trata-se agora de quais eram os setores de atuação focados com a definição das três metas principais do Plano.

5.6.3 As 3 Metas

A nova forma de planejamento definiu que a aplicação dos recursos seriam destinados a promoção das áreas com base no desenvolvimento do: Homem, do Meio e da Expansão Econômica. Para tanto, tinha-se a seguinte divisão do orçamento:

O Homem: Investimentos para melhoria das condições de vida ➔ 28,2%

O Meio: Investimentos de infraestrutura ➔ 57,32%

A Expansão Econômica: Investimento para expansão agrícola e industrial ➔ 14,46%

Abaixo na Tabela 3, registra-se a expectativa de alocação dos recursos que seriam realizados anualmente segundo seu programa de investimento:

Tabela 3: Planejamento Orçamentário do PLAMEG

Itens	Ano					Total (mil cruzeiros)	% Destinado
	1.961	1.962	1.963	1.964	1.965		
I O Homem	28,22%						
1 Educação e Cultura	204	326	408	490	612	2.040	11,54
2 Justiça de Seg. Pública	98	157	196	235	612	1.298	7,34
3 Saúde e Assist. Social	115	184	230	276	345	1.150	6,51
4 Sistema de Água e Esgoto	50	80	100	120	150	500	2,83
II O Meio	57,32%						
5 Energia	465	744	930	1.116	1.395	4.650	26,31
6 Rodovias	495	792	990	1.118	1.485	4.880	27,61
7 Obras de Arte	60	96	120	144	180	600	3,40
III Expansão Econômica	14,46%						
Agricultura e Pecuária							
8 Armazenagem e ensilagem	26	42	52	62	78	260	1,47
9 Exp. Fomento e apar. agropecuário	82	131	164	197	246	820	4,64
10 Abastecimento Indústria	25	40	50	60		175	0,99
11 Part. Em empreendimentos pioneiros	100	160	200	240	300	1.000	5,66
Crédito							
12 Banco do Estado	150	30	30	40	50	300	1,70

Total Geral	17.673
-------------	--------

Distribuição dos recursos totais em %	10,59%	15,74%	19,63%	23,19%	30,85%	100,00%
---------------------------------------	--------	--------	--------	--------	--------	---------

Fonte: SCHMITZ (1985).

Destarte, depara-se com um orçamento condizente com o objetivo geral do plano. Ele previa uma aceleração no crescimento econômico, o que justificava o aumento na magnitude anual dos investimentos realizados em cada setor. Afinal não se pode ter uma expansão econômica que gerasse novas necessidades, com certeza mais amplas, sem o

acompanhamento financeiro do Estado. A manutenção em um mesmo patamar geraria nova estagnação econômica em questão de anos, pois os gargalos voltariam a aparecer.

5.6.3.1 O Homem

Para facilitar o entendimento, analisam-se os quatro setores que compõem a meta para melhorar as condições de vida do homem. Primeiramente, tem-se o Setor de Educação e Cultura. A educação foi considerada como investimento prioritário, pois pensando no longo prazo a formação de pessoas capacitadas para o trabalho e para a universidade era essencial. Tratava-se de uma ampliação da escolarização do estado com o objetivo de construir 2.500 salas de aula para grupos escolares e escolas rurais, como resultado ter-se-ia mais de 200.000 novas vagas. Pensava-se também na qualificação dos professores rurais, através de treinamento e aperfeiçoamento de aproximadamente 5.000 educadores (SCHMITZ, 1985).

O segundo, é o Setor da Justiça e Segurança Pública que inicialmente necessitava de uma reorganização na Secretaria de Segurança Pública, a qual o Plano também se preocupou em realizar. Fez a programação da aplicação dos recursos necessários para solucionar os problemas relativos a precariedade das instalações dos serviços forenses e da segurança pública. Complementando os empreendimentos projetados existia também a preocupação o aperfeiçoamento técnico profissional dos participantes do órgão policial estadual, por isso especialistas nacionais e internacionais foram contratados para ministrar cursos e palestras (SCHMITZ, 1985).

A preocupação com a saúde humana também merecia destaque nessa meta, pois somente com uma vida saudável seria aceitável dizer que os indivíduos tinham uma boa condição de vida. Schmitz (1985) agrega que o Setor da Saúde Pública e Assistência Social foi cuidado pelo PLAMEG fazendo inicialmente uma reorganização da Secretaria de Saúde e Assistência Social para realizar um número maior de trabalho com mais eficiência. Tive-se a promoção de campanhas para a imunização geral contra doenças infecto-contagiosas, assim, dava-se o primeiro passo a favor da medicina preventiva no Estado catarinense. Também se preocupou com o aprimoramento profissional dos trabalhadores do setor, através da concessão de bolsas de estudo para pessoal de nível superior e médio.

Como último Setor da meta voltada para o homem, teve-se o Sistema de Água e Esgoto, diretamente ligado a saúde humana. Utilizando o Departamento Autônomo de Engenharia Sanitária foi priorizado o abastecimento de água, principalmente nos centros urbanos. Preocupou-se também com a ampliação da rede de esgoto, o que refletiu na parceria firmada com a Fundação Serviço Especial de Saúde Pública e da United States Agency for Development Mission to Brazil (SCHMITZ, 1985).

5.6.3.2 O Meio

Depois de tratar do elemento que constitui responsável pelo desenvolvimento estadual: o homem; Cabe ao Governo catarinense suprir as necessidades existentes e futuras no que diz respeito à infraestrutura. Segundo o Documento Final, de 1959, do Seminário Sócio Econômico, os setores mais críticos eram o de energia elétrica e o de rodovias, e foram eles que receberam atenção especial do Plano. A malha rodoviária de Santa Catarina era precária e insuficiente, ou seja, as estradas que existiam, estavam em péssimas condições, e haviam pontos que não possuíam ligação direta, o conjunto dessa situação tornava o transporte algo muito complicado. Schmitz (1985) relata que o PLAMEG conseguiu a participação da Secretaria de Viação e Obras Públicas, utilizando-se do Departamento de Estradas e Rodagens. Tal fato, desdobrou-se na implantação de novas rodovias e pavimentação das principais artérias, além da manutenção de mais de 6.000 Km de estradas.

O problema do setor energético catarinense foi perfeitamente diagnosticado pelo Documento Básico. Nele constava a informação de que o Estado tinha a capacidade geral instalada de 101.543,6 Kw e apresentava um índice de 49,22 watts por habitante, um dos mais baixos do país. Também era descrito que em 1958 o Kw/hab/ano era de 123 e em 1960 ele caía para 119 o que demonstrava um recesso explícito entre o crescimento da população e da potência instalada. Diante dessas informações, criou-se o Plano Quinquenal de Eletrificação, dentro do PLAMEG, para recuperar e ampliar o setor energético e alcançar o índice de 140 watts no potencial instalado. Tal ampliação seria possível através da integração das centrais elétricas e também da distribuição de cooperativas de eletrificação no setor rural (SCHMITZ, 1985).

5.6.3.3 A Expansão Econômica

O alcance da expansão econômica era fundamentado no desenvolvimento agrário e na ampliação do setor de crédito, pois o primeiro apresentava condições precárias e arcaicas e o segundo insuficiência de recursos, principalmente se tratar de crédito para o longo prazo. Os empreendimentos grandiosos eram inviabilizados, pois a concessão de crédito ao empresário para o pagamento no curto prazo era impossível de ser honrado e, em paralelo, a agricultura catarinense não conseguia aumentar sua produção devido a falta de modernização e possibilidade de escoar sua produção (transporte deficitário).

A meta do Setor da Agricultura, tinha-se “(...) por objetivo principal o aumento da produtividade. A posição do Governo, nessa política agrária, executada pelo Plano, foi a de estimulador, fiscalizador e controlador de produção, e não de produtor” (SCHMITZ, 1985, p. 92). O autor acrescenta que somente quando uma produção fosse imprescindível para o Estado e não houvessem produtores, ele faria o papel de agente produtor. Como forma de estimular o setor, teve-se a capacitação dos produtores e a implementação de uma área de pesquisa avançada. Para elevar o nível de renda, o PLAMEG deu assistência técnica direta em agricultura, pecuária e economia doméstica. Fixaram-se os preços mínimos para resolver os problemas de mercado da agricultura catarinense, que eram os mais variados.

Em última análise, no setor da agricultura, o Plano de Metas prosseguiu no seu objetivo de fornecer ao produtor os meios capazes de elevar a produção e a renda da empresa rural, através de assistência técnica, financiamento, sementes, fertilizantes e reprodutores selecionados e a criação de condições que assegurassem ao agricultor um mercado adequado para a colocação da produção. (SCHMITZ, 1985, p. 94)

A ampliação do Setor de Crédito era fundamental para o desenvolvimento econômico catarinense, pois as forças produtivas precisavam de recursos de longo prazo e com baixo custo. Para auxiliar na ampliação foi criado o Banco de Desenvolvimento do Estado (BDE) que obteve recursos do Tesouro com o intuito de financiar as atividades econômicas e disciplinar investimentos públicos, no sentido de realizarem efeitos multiplicadores sobre a economia em geral. O Banco ofereceu crédito aos empresários para fins de capital de giro, ampliação de capital fixo e a de prestação de garantia; aos

agricultores para atender pequenos e médios produtores; às Prefeituras para aquisição de equipamentos rodoviários, antecipação de receita e operação com Letras do Tesouro (SCHMITZ, 1985).

Outra criação para aumentar o crédito foi a do Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (FUNDESC) que atribuía ao BDC sua administração. Objetivava:

(...) promover estudos e projetos vinculados ao desenvolvimento econômico e social, promover financiamentos de estímulo e empreendimentos e serviços que visassem ao desenvolvimento econômico e social do Estado, de preferência em suas áreas economicamente menos desenvolvidas. O objetivo final era a elevação da taxa de crescimento do setor industrial, com todas as conseqüências econômicas e sociais daí resultantes. (SCHMITZ, 1985, p.96)

5.6.4 A Origem dos recursos

A realização de tantos investimentos estava condicionada a obtenção de novas receitas por parte do Estado, porque não era possível simplesmente destinar uma parte do orçamento para os futuros empreendimentos. Tendo isso de forma clara para os criadores do PLAMEG, criaram-se seis fundos com o vínculo de parcela da receita tributária. Foram eles:

Fundo Estadual de Educação: Sendo criado para financiar o programa de educação, era composto de 50% da arrecadação da Taxa de Educação e Saúde, 3% do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) e da renda proveniente da aplicação do Decreto Federal nº 50.423, de 08/04/1961 (MATTOS, 1973)

Fundo de Aparelhamento da Justiça e Segurança Pública: Tendo como fim o financiamento do programa de justiça e segurança pública. Constituíam-se da arrecadação da Taxa sobre Registro de Veículo, 70% da Taxa sobre Veículos Automotores Particulares de Passageiros e da arrecadação do Selo sobre Papel (MATTOS, 1973).

Fundo de Assistência aos Municípios: Visando financiar as obras de abastecimento de água e redes de esgoto dos municípios e à aquisição de equipamentos rodoviários, sua arrecadação era feita através 3% do IVC, e da diferença entra a quantia orçada para ocorrer ao pagamento da quota de que trata o art. 20 da Constituição Federal e o que se apurar devida aos municípios, conforme seu balanço geral do exercício financeiro, e sempre que o município concordar em participar do Fundo (SCHMITZ, 1985).

Fundo de Saúde Pública: Focando na execução do programa de saúde e assistência social, os recursos que o compunham eram: 50% do produto da Taxa de Educação e Saúde, 3% do IVC e das rendas dos hospitais e maternidades do Estado (MATTOS, 1973).

Fundo de Obras e Equipamentos: Sendo destinado a custear os investimentos de infraestrutura, constituiu-se da arrecadação da Taxa do Plano de Obras e Equipamentos, da Taxa de Investimentos (Lei 1981, de 12/02/59), da Taxa de Valorização e da arrecadação da Contribuição de Melhoria autorizada pela Lei 2772 e de 30% da Taxa sobre Veículos Automotores Particulares de Passageiros (MATTOS, 1973).

Fundo de Desenvolvimento Agro-Pecuário e Industrial: Justificando promoção da expansão Agro-Industrial e Agro-Pastoril do Estado, bem como para o desenvolvimento industrial, sua criação foi realizada. Seu capital era resultante da arrecadação do Imposto de Exportação, Imposto sem Tabacos e Derivados e Bebidas Alcoólicas, Taxa de Assistência à Indústria Local, Imposto Territorial, Taxa de Classificação de Produtos Vegetais, 1% do IVC e Taxa sobre Transações e Serviços.

Assim como o Programa de Obras e Equipamentos que vinculou 20% do IVC para investimentos específicos em quatro setores, tendo uma distribuição pré determinada, o PLAMEG utiliza a mesma metodologia quando faz a criação desses seis fundos e os atrela também ao mesmo imposto com a divisão rígida aos setores. O que traz uma inflexibilidade ao plano e podendo apresentar limitações, pois o processo de planejamento deve ser dinâmico para permitir o acompanhamento das propensões sócio-financeiras (MARTIGNAGO, 1981).

Vale ressaltar que “(...) o seu orçamento distinguia as receitas correntes das receitas de capital. Assim os recursos estaduais próprios constituíram praticamente a totalidade da receita do Plano, como por exemplo a esse respeito foi constatado em todo o balanço financeiro, com pequenas variações” (SCHMITZ, 1985, p. 79). Como podemos ver na Tabela 4 que retrata o balanço financeiro

Tabela 4: Balanço financeiro de 1964

Recursos estaduais (receita tributária e outras rendas)	97%
Auxílios federais	2,64%
Renda patrimonial	0,19%
Indenizações e restituições	0,17%

Fonte: SCHMITZ, (1985)

5.6.5 Reestruturação administrativa

Não obstante todas as metas traçadas no que tange o homem, o meio e a expansão econômica, o Plano de Metas do Governo também se preocupou em promover uma reestruturação administrativa. Iniciada pela criação do Gabinete de Planejamento, órgão fundamental do PLAMEG, o Governador, como descrito por Schmitz (1985), deu poderes ao Executivo para que adotasse e executasse uma agressiva política de inversões, visando o pensamento industrializante.

Concomitante ao fato mencionado acima, teve-se também o ajuste de diversos órgãos públicos, nos setores internos. Uma reforma administrativa foi empreendida para reorganizar os serviços, criar outros e habilitar os demais para a dar as condições necessárias a execução do PLAMEG. A essência da reestruturação era a de implementar o planejamento contínuo em todos os órgãos de forma direta ou indireta, tal fato resultaria na integração da administração pública. O sucesso desse objetivo resultaria para o PLAMEG na missão de coordenar e harmonizar os planos das Secretarias ou Departamentos Autônomos (SCHMITZ, 1985). Considera-se abaixo o Organograma Sintético da alteração administrativa do Estado, expresso na Figura 3.

5.7 A Continuidade do PLAMEG I: PLAMEG II

Devido ao sucesso desenvolvimentista obtido pelo PLAMEG o Governador eleito, de 1966 – 1970, Ivo Silveira decide dar continuidade ao Plano, mantendo até mesmo seu nome. Como mencionado em Mattos (1973, p. 319), manter-se-ia “(...) intacta a estrutura institucional criada em 1961(...)”, entretanto seu objetivo seria focado no binômio “Expansão Econômica” e “Progresso Social”. Como sendo uma seqüência do plano anterior não se faz uma análise tão detalhada quanto ao primeiro, contudo aborda-se os novos objetivos traçados, suas diferenças para o PLAMEG I. Posteriormente, realiza-se o estudo dos resultados quantitativos e qualitativos de ambos os quais permitirão uma análise mais cuidadosa da eficiência de cada um dos planos.

5.7.1 Objetivos

O PLAMEG II teve como objetivos principais a melhoria dos meios administrativos, a valorização dos recursos humanos, a expansão econômica e a melhoria das condições sociais. O primeiro deles tinha o propósito de tornar os mecanismos de ação pública adequados a sistemática de administração programada, além de ter os órgãos estaduais de prestação de serviços públicos adequadamente aparelhados. Este objetivo deveria buscar a integração com os órgãos de Administração Pública e com as Sedes Administrativas. Para a valorização dos recursos humanos, pretendia-se explorar a difusão cultural, as pesquisas do ensino em todos os graus e ramos, incluindo a utilização dos instrumentos operacionais desenvolvidos pela Universidade para o Desenvolvimento. A realização deste estava condicionada ao relacionamento com os seguintes setores: Ensino, Difusão Cultural e Pesquisa (MATTOS, 1973).

No âmbito da expansão econômica, seu desenvolvimento seria dado através da continuidade no reforço da infraestrutura, dinamização do setor primário da econômica, com foco nas riquezas naturais, e por fim a promoção do desenvolvimento industrial do Estado. A integração era feita com os setores de Energia, Transportes, Comunicações, Finanças,

Industrialização, Riquezas Naturais, Agricultura, Pesca e Turismo. A última grande meta do PLAMEG II foi a de melhorar as condições sociais realizando obras, serviços e empreendimentos com o fim de desenvolver harmonicamente a infraestrutura social. Para a realização deste era necessária uma conexão com os setores de Abastecimento, Habitação, Engenharia Sanitária, Saúde Pública e Cooperação Social, Segurança Pública e Cooperação com os Serviços de Justiça (MATTOS, 1973).

5.7.2 Principais diferenças em relação ao PLAMEG I

A diferença inicial entre os dois planos é o volume financeiro previsto para o segundo. Tem-se o volume total estimado de aproximadamente Cr\$216.000 mil, dos quais 62% seriam alocados pra a expansão econômica, 17% para a melhoria das Condições Sociais, 15% para a valorização dos Recursos Humanos e somente 6% visava a melhoria dos Meios Administrativos (MATTOS, 1973). Observam-se os investimentos anuais com a seguinte distribuição, segundo a Tabela 5.

Tabela 5: Programação dos investimentos do PLAMEG II

Itens	Anos (Em mil Cruzeiros)						% do Total
	1966	1967	1968	1969	1970	Total	
Melhoria dos Meios Administrativos	985	1.477	2.217	3.324	4.957	12.960	6,00
Valorização dos Rec. Humanos	2.462	3.694	5.540	8.311	12.393	32.400	15,00
Expansão Econômica	10.178	15.267	22.900	34.350	51.225	133.920	62,00
Melhoria das Condições Sociais	2.791	4.186	6.279	9.419	14.045	36.720	17,00
Total	16.416	24.624	36.936	55.404	82.620	216.000	
% do Total	7,60	11,40	17,10	25,65	38,25		

Fonte: MATTOS (1973).

Aumentava-se da mesma forma que o PLAMEG I o montante de investimento ano após ano, contudo nos primeiros anos o investimento pretendido no PLAMEG II era inferior, e assim se manteve até o terceiro ano. Somente no quarto e quinto ano temos uma grande expansão nos investimentos, dos quais representavam 63,9% do total contra 55% do primeiro modelo.

A diferenciação dos setores a serem investidos também se alteravam, pois se criou a necessidade de destinar 6% dos recursos para a melhoria dos meios administrativos. Com

isso, passa-se a ter, comparativamente com o PLAMEG I, um aumento dos recursos destinados para a valorização do homem, saiu-se de 28% para 32%. Contudo, a preocupação apenas com a expansão econômica foi reduzida, pois os recursos canalizados para esse fim diminuíram de 71,78% para 62%. Nesse quesito, faz-se a comparação entre a Expansão econômica do PLAMEG II com a união das metas para o meio e expansão econômica estipuladas.

5.8 Resultados

Nesta seção, considera-se os resultados obtidos por ambos os planos em termos quantitativos e qualitativos. Dividi-se em subseções para cada área de atuação, tais como: educação, energia, transportes e agricultura. A escolha dessas áreas é justificada pelo fato de serem as que receberam a maior quantidade de investimentos, no PLAMEG I elas representam 91% e no PLAMEG II 82%. Para nos auxiliar na análise quantitativa abaixo teremos a Tabela 6 com os investimentos realizados em cada área.

Tabela 6: Investimentos do Governo

Itens	Em mil Cr\$					% PLAMEG I	NCr\$		% PLAMEG II
	1961	1962	1963	1964	1965		1966 - 1969	1970	
Educação	não disp.	356.340	769.392	1.268.873	2.361.056	13,68%	17.736.440	não disp.	11,91%
Energia	não disp.	902.086	1.412.822	1.837.354	2.482.112	19,08%	16.752.884	não disp.	11,25%
Transportes	não disp.	676.862	2.357.208	6.461.982	10.095.615	56,35%	81.048.859	não disp.	54,43%
Agropecuária	não disp.	89.036	208.534	299.043	209.579	2,32%	7.286.329	não disp.	4,89%
Total Geral	não disp.	2.202.540	5.281.048	10.772.173	16.510.845	34.766.606	148.917.413	não disp.	

Fonte: Mensagem Anual do Governo (1961 - 1969).

5.8.1 Educação

O setor educacional catarinense com certeza foi outro depois dos Plano de Metas, construíram-se muitas escolas e grupos escolares, além de aumentar o número de salas nas já existentes No PLAMEG I pretendia-se criar 2.500 salas de aula e elas foram efetivamente construídas. No PLAMEG II somente no primeiro triênio já se tinha a criação de mais 1.806

salas. Os Planos não se limitaram nas zonas urbanas, procuraram se fazer presentes nas rurais. Além disso, promoveu treinamentos ao corpo docente que na sua maioria não apresentava a devida qualificação pedagógica.

Os principais ginásios e colégios construídos foram: Ginásio Industrial Aderbal Ramos da Silva, Ginásio Industrial do Estreito (Florianópolis), Colégio Celso Ramos (Joinville), Colégio Vidal Ramos (Lages), Colégio Pedro II (Blumenau 2ª ala), Colégio Industrial (Tubarão), Colégio Governador Ivo Silveira (Palhoça), Colégio Normal de Biguaçu, Colégio Casemiro de Abreu (Curitibanos), Colégio Nossa Senhora de Fátima (Rio Fortuna). A revisão administrativa do setor educacional catarinense resultou na criação da Faculdade de Educação, na Escola Superior de Administração e Gerência, na Faculdade de Engenharia de Joinville e na Fundação Veterinária de Lages. Como resultado final tivemos a criação da Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (UDESC).

5.8.2 Energia

Para esse setor, o nível de investimento foi o terceiro maior, dos setores analisados, e pode-se observar que devido a sua grande deficiência no início da década de 60 o PLAMEG I teve que despende um percentual maior dos seus investimentos para essa área. Contudo, seu objetivo era arrojado, pois precisava aumentar e muito a capacidade instalada do Estado. Para tal, conseguiu evoluir dos 101.500 Kw por habitante para 214.131 Kw ao final de 1965. O sucesso foi obtido através de um empréstimo obtido pelo BID na ordem de 3,5 milhões de dólares para realizar a unificação das usinas geradoras de energia elétrica. Institucionalizou-se as Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC) para aumentar a eficiência do Plano Quinquenal de Eletrificação.

Além disso, conseguiu expandir para o interior do Estado através da criação de 64 cooperativas de eletrificação rural, seguindo o Plano de Eletrificação Rural.

5.8.3 Transportes

Constatou-se que o setor de transporte foi o que mais obteve investimentos do governo, afinal era o setor de infraestrutura o mais precário do Estado. Era ele o responsável pela estagnação das indústrias catarinenses. Portanto, em conjunto com o plano rodoviário federal, foram construídas a SC-23 e a SC-21. As rodovias tinham o objetivo de ligar o oeste e leste, ligando Itajaí-Curitibanos (SC-23) e São Francisco do Sul-Porto União (SC-21). Tivemos também a implantação da SC-36 que ligava São Bento do Sul-Corupá, a SC-55 que ligava Criciúma-Urussanga-Orleans, SC-41 que ligava Luzerna-Herciliópolis e SC-22 cujo traçado ia de Itapiranga-Aguas Mornas.

Realizou-se a manutenção, no sentido de melhorar e conservar, das rodovias já existentes. Cerca de 6.000 Km foram beneficiados somente durante o PLAMEG I. Criou-se durante o PLAMEG II a implantação da Avenida Rubens de Arruda Ramos (Beira Mar Norte) em Florianópolis. Para a realização das obras o governo também teve que investir em máquinas e equipamentos, por isso adquiriu caminhões, máquinas rodoviárias, tratores, motoniveladoras, dentre outros equipamentos.

5.7.4 Agricultura

A agricultura que representou a menor parcela dos investimentos dos itens avaliados. Foi o setor que o governo pretendia aumentar a produção elevando também a renda rural. Para tal, seria necessário modernizar os meios de produção, e por isso, no PLAMEG I o governo concedeu 4.394 empréstimos aos agricultores, sob a modalidade de crédito rural orientado e supervisionado. O Bando de Desenvolvimento do Estado (BDE) foi fundamental para a concessão destes recursos. Foram criados: Centro de Treinamento (CETRE); Escritórios locais e escritórios regionais de extensão rural; Escola agrícola. Para auxiliar a produção foram construídos armazéns distritais e silos. Concederam-se bolsas para os estudantes de agronomia. Realizou um trabalho de assistência técnica ao agricultor e de financiamento para elevar a produtividade.

O Governo realizou parcerias internacionais primeiramente com a República Federativa da Alemanha visando um acordo com a Universidade de Bohn, para obter recursos materiais e técnicos para uma Estação Experimental Central do Estado. Fez-se também a importação da Inglaterra reprodutores da raça Hereford e da raça Charolesa para o desenvolvimento do projeto Gado de Corte. Para o projeto Gado Leiteiro o Governo adquiriu e revendeu animais das raças Holandesa e Jersey. Foi disponibilizado os materiais necessários ao combate de pragas e doenças que atacam as plantas e os animais.

Houve a instalação da estrutura da Casa Rural que teria uma agência do BDE para fornecer crédito, uma Secretaria da Agricultura ou Serviço de Extensão Rural, dando assistência técnica, e por fim a sede da Associação Rural local, contendo o setor de revenda dos produtos e a reunião dos produtores.

5.9 Alguns resultados comparativos do desenvolvimento de Santa Catarina em relação ao nacional na década de 60

Este estudo buscou realçar a importância da participação do Estado na economia tanto nacional, quanto principalmente na estadual, através de um plano de desenvolvimento organizado e integrado com os diversos setores. Utiliza-se o exemplo bem sucedido do PLAMEG I e II para realçar os pontos de sucesso de um planejamento estadual e a capacidade de alavancar o seu desenvolvimento, “independentemente” do nacional. É importante salientar que em muitos momentos, inclusive o estadual, os objetivos de ambos não são os mesmos, por isso é fundamental que se complementem, entretanto que não fiquem rígidos, ou seja, que haja a flexibilidade necessária para que o governo estadual tenha a capacidade de desenvolver sua economia.

Realizam-se agora duas comparações imprescindíveis para nossa conclusão. A primeira entra no aspecto qualitativo, ou seja, quais foram os elementos utilizados pelo governo catarinense tanto no aspecto de Estado quanto no aspecto do planejamento que foram fundamentais para seu sucesso. A segunda, trata-se de uma análise quantitativa, onde se faz a comparação entre o Brasil e Santa Catarina nos quesitos: taxa média anual de

crescimento; PIB anual a preços constantes; resultados da educação. Para finalizar analisa-se a sanidade fiscal catarinense.

O Governo estadual em 1960 deparou-se com um momento onde a participação efetiva e ampla do Estado era fundamental para seu desenvolvimento. Observava-se uma situação muito crítica, principalmente em infraestrutura, a qual sem a intervenção estatal as empresas privadas não tinham condições de alterá-la. O Governo Federal, por sua vez, tinha como preocupação principal a inflação que se tornava cada vez maior, com o passar do tempo. A continuidade da promoção do desenvolvimento econômica também era objetivada. Entretanto, vê-se que os anseios eram distintos para cada um, e por isso, teve-se no âmbito federal um Estado coordenador, tentando manter a taxa de crescimento e a inflação, e no estadual um Estado planejador, o qual visava o ampliar o desenvolvimento industrial para promover a expansão econômica, principalmente atuando nas áreas de deficitárias, como as de infraestrutura. Contudo, ambos visavam o mesmo objetivo: o desenvolvimento equilibrado.

É no método de planejamento utilizado que se tem a grande diferença dos dois Governos, apesar de serem indicativos com abrangência global e de médio prazo. Na esfera estadual, observa-se um planejamento que utilizou a maioria dos aspectos técnicos para a obtenção de um planejamento de sucesso. O que o diferencia fundamentalmente do nacional, é a forma como foi elaborado. Preocupou-se em ampliar o envolvimento popular no plano, além de obter informações minuciosas. Registra-se um plano, segundo Schmitz (1985), que conseguiu atender todos os princípios fundamentais, ao contrário do nacional que se deparou com dificuldades políticas, financeiras e econômicas. Os planejamentos nacionais feitos apenas por técnicos, como o Plano Trienal, não conseguiram ter o apoio popular o que também dificultou o alcance de resultados positivos.

No campo quantitativo, vê-se claramente a diferença obtida no desenvolvimento dos planos, conforme Tabela 7:

Tabela 7: Taxa média anual de crescimento do Brasil e de Santa Catarina, por quinquênio, 1960 a 1995 (%)

Período	Brasil	Santa Catarina
1960/1964	4,8	2,3
1965/1969	5,7	8,7
1970/1974	14,6	24,9
1975/1979	10,1	9
1980/1984	0,1	3,4
1985/1989	0,7	-0,2
1990/1995	-0,4	2,4
Média 1960/1995	5,1	7,2

Fonte: SOUZA (1998, apud PORTUGAL, SOUZA)

É natural que no primeiro quinquênio do PLAMEG não se tenha tempo suficiente para termos resultados econômicos elevados, contudo, observa-se que claramente no segundo período, de 1965 a 1969, o Estado começa a ter um nível de crescimento maior que resultado na economia nacional. E é no período de 1970 a 1974 que se tem o *boom* da expansão econômica do Estado na casa de dois dígitos. Apesar do desenvolvimento também ter sido constatado no plano Federal é notório que o Estado teve um crescimento muito maior que o último.

Os dados abaixo do PIB Estadual anual a preços constantes, conforme Tabela 8, permitem que se observe a expansão catarinense acima da média federal no decênio de 1961 até 1970. Cabe salientar que nos últimos anos as taxas de crescimento são mais expressivas em ambos. Portanto, vê-se a efetividade dos investimentos em infraestrutura que resultaram diretamente no aumento da produtividade do Estado.

Na esfera social, pode-se avaliar a educação catarinense de forma superficial, em virtude da dificuldade para obtenção de dados no período estudado. Contudo é sabido que o investimento em educação do governo estadual focava a capacitação para inclusão no mercado de trabalho, aumentando o número de salas de aula e capacitando os professores. Como o investimento requer tempo para que se tenha resultados consistentes, os dados a partir de 1970 serão úteis, pois não há dados do período anterior. Visto isso, tem-se segundo a Tabela 9 o percentual de pessoas de 25 ou mais anos de idade que não completaram a quarta série do fundamental, ou seja, que podem ser classificados como “analfabetos funcionais” no plano federal e estadual.

Tabela 8: PIB Estadual a preços constantes(Anual) em R\$ de 2000(mil)

Ano	Brasil	Evolução %		Santa Catarina	Evolução %	
1.950	77.977.951,26	x	Média 51-60	1.891.041,21	x	Média 51-600
1.951	76.937.929,32	-1,33	5,87%	1.819.236,24	-3,80	6,95%
1.952	87.660.016,28	13,94		2.091.902,40	14,99	
1.953	91.373.748,19	4,24		2.381.887,93	13,86	
1.954	94.417.793,33	3,33		2.186.405,71	-8,21	
1.955	107.592.076,61	13,95		2.837.381,86	29,77	
1.956	110.009.403,93	2,25		2.933.134,73	3,37	
1.957	118.982.936,16	8,16		2.978.485,48	1,55	
1.958	123.209.815,96	3,55		3.211.911,68	7,84	
1.959	122.182.531,55	-0,83		3.115.982,81	-2,99	
1.960	136.203.325,98	11,48	Média 61-70	3.524.500,46	13,11	Média 61-70
1.961	151.895.112,22	11,52	8,05%	3.819.201,11	8,36	8,47%
1.962	167.311.882,22	10,15		3.851.654,48	0,85	
1.963	167.900.259,34	0,35		3.832.353,97	-0,50	
1.964	169.451.458,79	0,92		3.914.056,53	2,13	
1.965	168.994.770,27	-0,27		3.727.878,76	-4,76	
1.966	171.993.708,76	1,77		4.302.985,27	15,43	
1.967	183.555.885,99	6,72		4.744.563,37	10,26	
1.968	194.477.325,40	5,95		5.142.083,60	8,38	
1.969	214.214.744,76	10,15		5.813.593,33	13,06	
1.970	285.371.930,55	33,22		7.642.765,83	31,46	

Fonte: IPEADATA (Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)

Tabela 9: Anos de estudo - menos de 4 - pessoas 25 anos e mais

	1.960	1.970	1.980	1.991
Santa Catarina	n/d	67,1	45,4	31,1
Evolução % SC	n/d	n/d	-32,34%	-31,50%
Brasil	75,07	69	55,6	42,3
Evolução % BR	n/d	-8,09%	-19,42%	-23,92%

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Constata-se uma taxa de “analfabetos funcionais” em níveis menores e com quedas mais intensivas no Estado de Santa Catarina que no Brasil, de 1970 para 1980, por exemplo, reduziu-se 32,34% no Estado contra 19,42% no país, conforme demonstra a Tabela 9. Para complementar a tabela acima, a Tabela 10 analisa a razão entre o somatório do número de anos de estudo completados pelas pessoas que tem 25 ou mais anos de idade e o numero de pessoas nessa faixa etária. Conclui-se que o investimento estadual foi suficiente para manter a média estadual acima da nacional, no que diz respeito a quantidade de anos de estudo.

Tabela 10: Anos de estudo - média - pessoas 25 anos e mais (anos)

	1.960	1.970	1.980	1.991
Santa Catarina	n/d	2,7	3,9	5,2
Evolução % SC			44,44%	33,33%
Brasil	3,4	2,4	3,6	4,9
Evolução % BR	n/d	-29,41%	50,00%	36,11%

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADATA)

Por fim, é necessário saber se este elevado grau de investimento estadual foi realizado de forma responsável, no que tange o pagamento de dívidas. Para tal, utilizar-se o índice econômico de sanidade fiscal (ISF). Tal indicador “(...) é composto pela dívida pública e o déficit público em relação ao PIB, bem como pela despesa com pessoal e serviço da dívida pública relacionadas à receita própria líquida” (PORTUGAL; SOUZA, 1998, p. 11). Sabe-se que um ISF maior ou igual a 0,4 tem-se uma situação financeira saudável. Portanto o ISF demonstra o grau de liberdade do Governo para destinar suas receitas orçamentárias para as funções que lhe cabem, tais como: saúde, educação, segurança e desenvolvimento. Em um Estado em desenvolvimento um índice nessa naquela faixa com certeza seria algo muito difícil, contudo devido ao elevado grau de investimento realizado pelo Estado catarinense, houve uma redução no índice médio no primeiro decênio, conforme demonstrado na Tabela 11. Para no quinquênio seguinte, ter-se como prioridade a saúde financeira do Estado e não os investimentos que deveria realizar.

Tabela 11: Índice médio de sanidade fiscal de Santa Catarina, por quinquênio, 1960 a 1995

Período	ISF
1960/1964	0,213
1965/1969	0,19
1970/1974	0,341
1975/1979	0,239
1980/1984	0,216
1985/1989	-0,231
1990/1995	0,278
Média 1960/1995	0,178

Fonte: SOUZA (1998, apud PORTUGAL, SOUZA, 1998)

Portanto, observa-se que o PLAMEG I e II além de proporcionarem um desenvolvimento para o Estado acima da média nacional, foram planos que adotaram as

principais técnicas de planejamento. Tais características promoveram um crescimento saudável (sem o comprometimento das finanças do Estado) e o alcance da maioria das suas metas traçadas no início do programa. Conclui-se que o PLAMEG, através de seus diferenciais técnicos sobre planejamento, foi muito eficiente e nos mostra que é possível um Estado da Federação ter uma política desenvolvimentista com objetivos distintos da nacional.

6 CONCLUSÃO

Este estudo possibilitou o entendimento acerca da importância do planejamento para o Estado, pois demonstra que ele pode alcançar seus objetivos atuando na economia de forma a guiá-la para ir ao encontro destes. O Estado terá o mercado como seu aliado e o induzirá a seguir os rumos para o alcance de seus desígnios. Os objetivos fundamentais são: aumento do capital industrial, estímulo ao capital externo, aumento da poupança para estabilizar o salário real, estímulo aos investidores, controle dos recursos cambiais, promoção do desenvolvimento equilibrado. Contudo, constatou-se que eles somente são alcançados de forma eficaz através de um planejamento adequado, pois resulta na mudança das expectativas da comunidade, conscientização acerca do sistema de preço, desenvolvimento de áreas que não recebem o estímulo da indústria, além de possibilitar a mudança da trajetória do Estado na história.

O Estado fará com que o mercado atue como seu parceiro e seja elemento participante de seu planejamento, pois os processos econômicos não são autoreguláveis, portanto geram desequilíbrios que devem ser administrados por ele. O planejamento é fundamental para a maximização da eficiência dos estímulos governamentais para as atividades econômicas, pois elas são encadeadas (complementares), neste contexto, um setor pode gerar o desenvolvimento de outro(s). Conclui-se que o planejamento é um dos meios que organiza as formas que o Estado tem de atuar na economia para alcançar um determinado objetivo ou corrigir alguma deficiência.

O Brasil realizou seus planos de desenvolvimento com o intuito de promover a expansão econômica com foco na passagem do estágio de país em desenvolvimento para uma nação desenvolvida. Contudo, por anos preocupou-se apenas em promover incentivos de forma pontual sem realizar e acompanhar o desenvolvimento de outros setores que foram causadores de problemas no futuro. Alguns planos nacionais geraram a expansão da economia mais do que a que se esperava e outros propiciaram as condições para o desenvolvimento econômico nos anos seguintes. Contudo, historicamente o país conseguiu realizar um bom crescimento econômico, mesmo com crises inesperadas.

Teve-se a implementação no período de 1956 até 1960 do Plano de Metas que foi um plano de desenvolvimento nacional que obteve sucesso na expansão econômica. Entretanto, sabe-se que ele deixou heranças de desequilíbrio financeiro e cambial. Tal fato ocorreu, pois o plano além de não ter tido continuidade, teve o aumento da inflação e do déficit fiscal. Para o controle dos desequilíbrios o Governo Federal criou dois planos emergenciais com o propósito de resgatar a saúde financeira do Estado. O planejamento desenvolvimentista deu origem ao de controle com a implementação do Plano Trienal e o Plano de Ação Econômica do Governo. Somente em 1968, após um período turbulento de mudanças, o planejamento, volta a ter o foco desenvolvimentista. Finalmente, em 1972 é criado o I Plano Nacional de Desenvolvimento que deixa claro tal objetivo.

Neste contexto, os PLAMEG I e II em Santa Catarina adotaram as características fundamentais para a eficiência de um planejamento. Primeiramente, a criação do Gabinete de Planejamento foi a forma de centralizar a administração do Plano. Sua forma de confecção através da participação popular resultou em um amplo apoio para sua posterior execução. Em termos de perspectiva de tempo, se os considerar como individuais são classificados como de médio prazo, todavia se entendidos como único eles passam a ser considerados de longo prazo. Abrangeu todos os setores focando principalmente os de infraestrutura, pois além de deficitários eram elementos centrais na cadeia desenvolvimentista catarinense. Acerca da sua flexibilidade, pode-se considerar como fato negativo a pré-definição dos investimentos em cada setor específico, porém ele foi ultrapassado devido a necessidade maior de alguns setores.

Tais características somente estiveram presentes, porque o PLAMEG realizou as etapas de planejamento. Primeiramente, a situação de estagnação e falta de infraestrutura vivida pelo Estado foi o problema central definido pelo Governo. Através do Seminário Sócio Econômico, pesquisou-se acerca dos problemas para se chegar aos pontos centrais. Este, gerou o “Documento Básico” que foi o relato completo dos problemas apresentados. Com base neste documento, o Governo de Santa Catarina faz o Plano de Metas do Governo. Ele materializa o programa para resolver os problemas do Estado. Sua aprovação é tida de forma tranqüila por parte da população e dos políticos devido a sua participação coletiva na confecção. A execução foi realizada de forma organizada e técnica, com um

acompanhamento contínuo por parte de órgãos especializados que davam as informações necessárias para a revisão do Plano.

A forma positiva da elaboração do PLAMEG, que deve ser utilizada como referência para outros planos, trouxe resultados muito positivos para o Estado. No PLAMEG I foi proposto a utilização de 28% do seu orçamento para a construção e melhoramento das rodovias, contudo ao implementar o plano foi visto que era necessário um aporte maior nesta área. Chegou-se ao final do período de 1961 até 1965 com 56,35% do orçamento sendo destinado às rodovias. Conclui-se que foi tratado como elemento central para o desenvolvimento catarinense o aprimoramento e expansão de sua malha rodoviária, como realizado efetivamente. Tal fato foi possível, pois em outros setores, como o de energia elétrica, a destinação foi menor. Dos 26% dos investimentos previstos do orçamento, somente 19,08% foi necessário para provocar uma grande mudança na capacidade instalada. Sua mudança principal não despendia muitos gastos, ela era principalmente estrutural. Passou-se a centralizar a distribuição e geração de energia elétrica no Estado. Dos 140 Watts pretendidos, chegou-se em 214.131 Kw.

Na parte de educação, o PLAMEG I pretendeu utilizar 11,6% do seu orçamento, dos quais chegou muito próximo do objetivo com 13,68% dos recursos utilizados. A criação das 2.500 salas foi atendida, bem como a criação de 200.000 novas vagas. Teve-se na parte da agricultura a pretensão de investir somente 1,5%, chegando-se muito perto deste valor com a utilização de 2,32% dos recursos. Não foi necessário um valor expressivo, pois o Estado adotou a estratégia de promover a expansão do setor primário de forma indireta, ou seja, propiciou as condições para os produtores se desenvolverem e ampliarem sua produção.

O PLAMEG II também teve o atendimento de seus objetivos, contudo conseguiu realiza-los de forma mais precisa com o seu orçamento. Nesta etapa do PLAMEG foi previsto a utilização de 62% para a expansão econômica (infraestrutura e setor primário), do qual utilizou 70,57% dos recursos. Novamente o foco é a promoção do desenvolvimento econômico sustentado em propiciar as condições necessárias de infraestrutura. No campo da valorização dos recursos humanos, o Estado estimou utilizar 15%, entretanto somente 11,91% foi necessário. Nesta área a preocupação era com a difusão cultural e com o aumento das pesquisas, afinal no plano anterior já havia sido realizado grandes obras na educação que precisavam ser terminadas ou implementadas de fato.

Conclui-se que o Estado de Santa Catarina vivenciou um planejamento econômico que conseguiu atingir grande parte de seus objetivos, além de conseguir amplo apoio da população e político. Conseguiu reunir os pontos fundamentais da participação estatal num planejamento, que por sua vez adotou os elementos técnicos adequados para executar a expansão econômica catarinense acima da média nacional.

REFERÊNCIAS

ABREU, Alcides. Panorama da Economia Catarinense. In: SANTOS, Silvio Coelho Dos. **Ensaio Sobre a Economia Catarinense**. Florianópolis: Edeme, 1970. Cap. 1, p. 13-44.

ABREU, Marcelo de Paiva. Inflação, Estagnação e Ruptura: 1961-1964. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. Cap. 8, p. 197-212.

ALVES, Denysard O. SAYAD, João. O Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970). In: LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 1984. p. 91-110.

AMATO, Pedro Muñoz. **Introdução à Administração Pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971. 301 p.

ARIENTI, Wagner Leal. Do Estado Keynesiano ao Estado Schumpeteriano. **Revista de Economia Política**, Florianópolis/SC, v. 23, n. 4, p. 97-113, out./dez. 2003.

BAUMANN, Renato. Uma Visão Econômica da Globalização. In: BAUMANN, Renato. **O Brasil e a Economia Global**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1996. Cap. 3, p. 33-51.

BOCCHI, J. H. (org.). **Monografia para Economia**. São Paulo: Saraiva, 2004. 229 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 10 julho 2010.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/lc101_2000.pdf. Acesso em: 10 de julho

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Globalização e competição:** por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 229 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia Nacional e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 2, p.203-230, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Economia Brasileira:** Uma introdução crítica. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 1998. 224 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado e subdesenvolvimento industrializado.** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. 358 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil:** para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996. 360 p.

DALAND, Robert T. Características do Planejamento. In: JAMESON, Samuel Haig (Comp.). **Planejamento.** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1963. Cap. 2, p. 27-34.

DINIZ, Eli. O pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In: DINIZ, Eli.(Org.) **Globalização, Estado e desenvolvimento:** Dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro -RJ: FGV, 2007. Cap. 1, p. 19-61.

DOBB, Maurice. **Crescimento Econômico e Planejamento.** São Paulo: Pioneira, 1973. 150 p.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses:** um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930 - 1960. 84. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 400 p.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria:** Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. 404 p.

FONSECA, Manuel Alcino Ribeiro da. **Planejamento e Desenvolvimento Econômico.** São Paulo: Thomson Learning, 2006. 239 p.

FRIEDMANN, John R. P. A Natureza do Planejamento. In: JAMESON, Samuel Haig (Comp.). **Planejamento**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1963. Cap. 2, p. 24-26.

GOULARTI-FILHO, Alcides. **Formação Econômica de Santa Catarina**. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2007. 473 p.

GOULARTI-FILHO, Alcides. O Planejamento Estadual em Santa Catarina de 1955 a 2002. **Ensaio Fee**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p.627-660, 01 jun. 2005.

HOLANDA, Nilson. **Planejamento e Projetos**. Rio de Janeiro: Apec, 1975. 404 p.

IANNI, Octavio. **Estado e Capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasileira, 1989.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. 317 p.

LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 1984. 191 p.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. A Retomada do Crescimento e as Distroções do “Milagre”: 1967-1973. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. Cap. 10, p. 233-294.

LOPES, Lucas. Ideias Gerais Sobre Planejamento. In: JAMESON, Samuel Haig (Comp.). **Planejamento**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1963. Cap. 2, p. 35-38.

MACEDO, Roberto B M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In: LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 1984. p. 51-68.

MARTIGNAGO, Decio. **Análise Institucional das Experiências de Planejamento Governamental em Santa Catarina**. 1981. 103 f. Dissertação (Mestrado) - UFSC, Florianópolis, 1981.

MARTONE, Celso L. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966). In: LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 1984. p. 69-90.

MATIAS-PEREIRA, Jose. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2008. 197 p.

MATTOS, Fernando Marcondes de. **Santa Catarina: Nova Dimensão**. Florianópolis: Lunardelli, 1973. 448 p.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento & Governo**. Brasília: IPEA, 1993. 591 p.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 220 p.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com Desenvolvimento: 1956 - 1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. Cap. 7, p. 171-196.

PENNA, Paulo Camilo de Oliveira. Planejamento: Conceito. In: JAMESON, Samuel Haig (Comp.). **Planejamento**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1963. Cap. 2, p. 19-23.

PORTUGAL, Marcelo S.; SOUZA, Nali de Jesus de. **Fatores de Crescimento da Região Sul: 1960/1995**. Publicado em 1998.d Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppge/pcientifica/1998_06.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2010.

RAMALHO, Newton Correa. Conceito e Técnica de Planejamento. In: JAMESON, Samuel Haig (Comp.). **Planejamento**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1963. Cap. 2, p. 39-41.

RESENDE, André Lara. Estabilização e Reforma: 1964-1967. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. Cap. 9, p. 213-232.

SANTA CATARINA, Seminário Sócio Econômico de . **Documento Final**. Florianópolis, 1959.

SANTA CATARINA. GOVERNADOR, 1961-1966 (Celso Ramos). **1 mensagem anual: apresentada a Assembleia Legislativa do Estado, pelo Governador Celso Ramos.** Florianópolis: [s.n.], 1961.

SANTA CATARINA. GOVERNADOR, 1961-1966 (Celso Ramos). **2 mensagem anual: apresentada a Assembleia Legislativa do Estado, em 15 de abril de 1962, pelo Governador Celso Ramos.** Florianópolis: Imprensa Oficial, 1962.

SANTA CATARINA. GOVERNADOR, 1961-1966 (Celso Ramos). **3 ano de trabalho..** Florianópolis: [s.n.], 1964.

SANTA CATARINA. GOVERNADOR, 1961-1966 (Celso Ramos). **4 mensagem anual: apresentada a Assembleia Legislativa do Estado, em 15 de abril de 1964 pelo Governador Celso Ramos.** Florianópolis: Imprensa Oficial, 1964.

SANTA CATARINA. GOVERNADOR, 1961-1966 (Celso Ramos). **5 mensagem anual: apresentada a Assembleia Legislativa do Estado em 15 de abril de 1965 pelo Governador Celso Ramos.** Florianópolis: Imprensa Oficial, 1965.

SANTA CATARINA. GOVERNADOR, 1961-1966 (Celso Ramos). **Plano de metas do Governo Celso Ramos.** [s.l.]: [s.n.], [19-].

SANTA CATARINA. GOVERNADOR, 1966-1971 (Ivo Silveira). **1 mensagem anual: apresentada a Assembleia Legislativa do Estado, em 15 de março de 1966, pelo Governador Ivo Silveira.** Florianópolis: Imprensa Oficial, 1966.

SANTA CATARINA. GOVERNADOR, 1966-1971 (Ivo Silveira). **4 mensagem anual: apresentada a Assembleia Legislativa do Estado, em 1 de Março de 1969 pelo Governador Ivo Silveira.** Florianópolis: Imprensa Oficial, 1969.

SANTA CATARINA, GOVERNADOR. **PLAMEG Governo Ivo Silveira: 1966 - 1968.** Florianópolis, 1969.

SCHMITZ, Sergio. **Planejamento Estadual: A Experiência do Plameg.** Florianópolis: UFSC, 1985. 134 p.

SOMBRA, Severino. Tipos de Planejamento. In: JAMESON, Samuel Haig (Comp.). **Planejamento**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1963. Cap. 6, p. 77-91.

VIANNA, Sergio Besserman. Política Econômica Externa e Industrialização: 1946-1951. In: ABREU, Marcelo Paiva. **A Ordem do Progresso**: Cem anos de política econômica. Rio de Janeiro: Campus, 1990. Cap. 4, p. 105-122.

WEISSMANN, Ernest. Importância do Planejamento Econômico e Social. In: JAMESON, Samuel Haig (Comp.). **Planejamento**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1963. Cap. 3, p. 43-52.